**RESOLUCION N. TAT-3768-2021**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** San José, a las siete horas treinta y cinco minutos del veintitrés de junio de dos mil veintiuno.

**Recurso de Apelación en subsidio**, interpuesto por la señora **M.C.R., cédula de identidad …,** contrael **Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2021 de 4 de mayo de 2021,** dictado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público. **EL caso es tramitado bajo Expediente Administrativo No. TAT-015-21.**

**RESULTANDO**

**PRIMERO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante **Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2021 de 4 de mayo de 2021** , conoce y avala el informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos **CTP-AJ-INF-2021-0486,** y determina rechazar la solicitud presentada por la señora **M.C.R., cédula de identidad …**, para que se le transfiriera a su favor la concesión administrativa, de la placa de taxi **TSJ-XXX del concesionario J.L.C.M., en los términos de la Ley 9027 y proceder a la cancelación de la referida concesión de Taxi**. (Léase folio 14 del expediente administrativo)

**SEGUNDO:** La recurrente presenta líbelo, impugnando el acuerdo de referencia supra, manifestando que de la redacción del numeral 42-bis de la Ley 7969, se puede colegir que el concesionario **“podrá”** nombrar un beneficiario de la concesión en caso de muerte, pero no indica **“deberá”**, por lo que considera que aunque no se le nombrara beneficiaria, se le puede transferir la concesión, pues el verbo es potestativo y no impositivo, y el mismo artículo indica que se podrá dar el traspaso sin necesidad de trámites judiciales, refuerza su tesis con lo indicado en la Sesión 15-2014 del 26 de febrero de 2014 el Consejo de Transporte Público, en la que se aprueba el traspaso de una concesión a una persona que fue nombrada en su momento heredero universal. (Léanse folios del 10 vuelto y 11 del expediente administrativo).

**TERCERO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público mediante **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 41-2021 de 1 de junio de 2021**, aprueba el informe de la **Dirección de Asuntos Jurídicos CTP-AJ-OF-2021-0570 de 24 de mayo de 2021** y rechaza el Recurso de Revocatoria por considerar que es improcedente, por incumplimiento del marco de legalidad ya que la recurrente no aparece en los registros que al efecto lleva el Consejo de Transporte Público como beneficiaria de la concesión de la **placa TSJ-XXXX**. (Léase folios 2 y del 4 al 9 del expediente administrativo).

**CUARTO:** En el expediente Administrativo consta prevención que se le hiciera a la recurrente mediante oficio **CTP-AJ-OF-2021-000142, del 27 de enero de 2021,** en el que se le solicita a la señora M.C.R. que aporte la designación de beneficiaria con el recibido del Consejo de Transporte Público**.** (Léase folio 37 del expediente administrativo)

**QUINTO:** En el expediente Administrativo consta apersonamiento de la recurrente el día 16 de febrero 2021, en el que en respuesta a la prevención que se le hiciera mediante oficio **CTP-AJ-OF-2021-000142 del 27 de enero de 2021** indica que no tiene documento que la acredite como beneficiaria de la concesión de la **placa TSJ-XXXX,** pero que eso no significa que se hubiera presentado por el concesionario en algún momento, por lo que pide se revise el expediente**.** (Léanse folios 38 vuelto y 39 del expediente administrativo)

**SEXTO:** A folio 23 del expediente administrativo consta informe de defunciones emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones, Registro Civil de Costa Rica, en la que se indica que el señor **J.L.C.M., cédula de identidad número …, falleció el 5 de octubre de 2019**.

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

**Redacta la Juez Muñoz Corea.**

**CONSIDERANDO ÚNICO**

**SOBRE LA COMPETENCIA:** El Tribunal Administrativo de Transporte es el competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación en subsidio, 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, N. 7969 del 22 de diciembre de 1999.

**SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO:**

La señora **M.C.R., cédula de identidad …,** quien recurre el **Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2021 de 4 de mayo de 2021,** mediante el cual serechazó la solicitud formulada por ella**,** para que se transfiriera mortis causa la concesión del causante **J.L.C.M., cédula de identidad número …, quien falleció el 5 de octubre de 2019** y fuera concesionario de la placa de **Taxi TSJ-XXXX, a su favor,** carece de Legitimación para recurrir el presente asunto por lo siguiente:

La **Ley 9027** del 6 de febrero de 2012, que autoriza la transmisibilidad de derechos de concesión por muerte del concesionario en el servicio público de taxis, reforma la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi, Ley 7969, con el fin de regular el traspaso de concesiones por muerte del concesionario.

En ella se determinan quienes pueden ser beneficiarios para que se les transfiera la concesión y dispone que deberán en lo sucesivo los concesionarios registrar las personas que en caso de su muerte serán en calidad de titular y suplente los beneficiarios, de no hacerlo y acaecer un deceso se cancela la concesión, **artículo 42 bis adicionado a la Ley 7969**.

**“Artículo 42 bis.-**Traspaso de beneficio de la concesión en el servicio público de taxi por muerte de la persona concesionaria.

**Todo concesionario o concesionaria del servicio público del transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi podrá designar libremente e incluirse en el Registro de Concesiones del Consejo una persona beneficiaria titular y una suplente, para el caso de muerte**. La persona suplente entraría como beneficiaria directa si fallece la persona titular, siempre que el concesionario o la concesionaria lo seleccione entre los siguientes parientes, a saber: abuelos o abuelas, padre o madre, hijos o hijas, hermanos o hermanas, sobrinos o sobrinas, el consorte o la consorte, o el conviviente o la conviviente en unión de hecho, para que asuma de pleno derecho y sin necesidad de trámites judiciales la concesión administrativa otorgada al concesionario o concesionaria fallecido. Cuando ello ocurra, el beneficiario o la beneficiaria deberá aportar la certificación de defunción expedida por el Registro Civil, a efecto de que la administración concedente compruebe tal hecho.

La persona concesionaria puede revocar y sustituir al beneficiario o beneficiaria siempre dentro del grado de parentesco establecido en el párrafo anterior. Todo cambio deberá ser comunicado a la administración concedente para que así sea registrado.

El familiar beneficiario no está exento de cumplir todas las disposiciones, obligaciones y prohibiciones fijadas en este cuerpo normativo y deberá demostrar que reúne los requerimientos que demandará su nueva condición de concesionario hasta por el plazo que reste de la concesión, pudiéndose prorrogar conforme al inciso 1 b del artículo 29 de la presente ley. No obstante, en caso de que la nueva persona concesionaria por traspaso de beneficio se encuentre en cualquiera de los supuestos a que alude el artículo 49 de esta ley, quedará eximida de la obligatoriedad de presentar código y licencia C-1 y conducir el taxi un mínimo de ocho horas diarias, pero en todo caso deberá mantener el control y la vigilancia adecuados sobre la calidad en la prestación del servicio y el cumplimiento de las obligaciones que derivan de su constitución en concesionario o concesionaria.

**Los concesionarios pueden acreditar, en cualquier momento, a los beneficiarios designados ante la administración concedente. Cada vez que se otorgue una nueva concesión, dentro del expediente administrativo deberá constar la autorización a las personas beneficiarias. En caso de fallecimiento sin haberse registrado la persona beneficiaria, titular y suplente, se cancelará automáticamente la concesión otorgada.** *(Así adicionado por el artículo único de la ley N° 9027 del 6 de febrero del 2012) (El resaltado con negrita, subrayado y fuente distinta es nuestro)”*

Lo anterior conlleva entonces una consecuencia gravosa para la recurrente, cual es el hecho de que la pone en una condición de Falta de Legitimación para accionar en este asunto, pues no ostenta, ni un derecho subjetivo ni un interés legítimo y por lo tanto no cuenta con la capacidad procesal para recurrir, pues no tiene posibilidad alguna de lograr con la anulación del acto impugnado el traspaso mortis causa que pretende, y el CTP actúo conforme al Principio de Legalidad, pues la solicitud que se presenta pretende se le traspase la concesión de la placa de taxi **TSJ XXXX, adjudicada al señor** **J.L.C.M., cédula de identidad número …, quien falleció el 5 de octubre de 2019, a la recurrente M.C.R., cédula de identidad …,** pero ésta nunca fue debidamente designada ante el CTP, como beneficiaria del causante **C.M.,** por lo que nunca podría el Consejo de Transporte Público en observancia del Principio de Legalidad, aprobar el traspaso que pretende la recurrente, quien no ostenta a su favor ni siquiera una expectativa de derecho, dado la claridad de la norma del numeral 42 bis de la Ley 7969, indicado supra.

De lo anterior se tiene, que contrario a lo argumentado por la Recurrente en el sentido de que de la redacción del numeral 42-bis de la Ley 7969, se puede colegir que el concesionario **“podrá”** nombrar un beneficiario de la concesión en caso de muerte, pero no indica **“deberá”**, por lo que considera que aunque no se le nombrara Beneficiaria, se le puede transferir la concesión, pues el verbo es potestativo y no impositivo, y el mismo artículo indica que se podrá dar el traspaso sin necesidad de trámites judiciales, el Consejo de Transporte Público ha actuado dentro del Principio de Legalidad, pues es requisito sine qua non, que la inscripción del beneficiario se haya presentado antes de la muerte del concesionario, so pena que de no hacerlo se cancelará la misma.

No estamos, ante un asunto de discrecionalidad de la Administración ni tampoco de una interpretación subjetiva de la redacción de la norma, se trata de un requisito legal plasmado en el artículo 42.bis referido supra, que no permite margen de disposición al CTP, sea, si no se cumplió con la presentación del registro de beneficiario en vida del concesionario, es improcedente autorizar un traspaso a un tercero de la concesión, pues lo que corresponde de acuerdo a la norma es la cancelación de la misma tal como ocurrió en el presente caso; de actuar diferente la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público estaría violentando el principio de legalidad.

Es requisito indispensable, para poder accionar en cualquier procedimiento jurídico y a esto no escapa la interposición de las acciones recursivas, contar con la debida Legitimación para ello.

El artículo 275 de la Ley General de la Administración Pública, en cuanto a la Legitimación indica:

***“****Artículo 275.- Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o derecho subjetivo que pueda resultar afectado, lesionado o satisfecho de manera total o parcial, por el acto final. El interés de la parte deberá ser le*g*ítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquier otra naturaleza.”*

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de fecha 04 de julio de 2013   de las 09:20:00 horas indicó respecto de la Legitimación lo siguiente:

*“La legitimación constituye un presupuesto de la pretensión formulada en la demanda y de la oposición hecha por el demandado, para hacer posible la sentencia de fondo que las resuelve; consecuentemente la legitimación en la causa no constituye un presupuesto procesal, en tanto no se refiere al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, antes bien se refiere a la relación sustancial que debe existir entre actor y demandado y al interés sustancial que se discute en el proceso. La legitimación en la causa se refiere a la relación sustancial que se pretende existente entre las partes del proceso y el interés sustancial en litigio. El demandado debe ser la persona a quien le corresponde por la ley oponerse a la pretensión del actor o frente a la cual la ley permite que se declare la relación jurídica sustancial objeto de la demanda; y el actor la persona que a tenor de la ley puede formular las pretensiones de la demanda, aunque el derecho sustancial pretendido no exista o le corresponda a otro. Lo anterior significa que no se precisa ser titular o sujeto activo o pasivo del derecho o relación jurídica material, sino del interés para que se decida si en efecto existe, esto es se trata de una legitimación para obtener sentencia de fondo o mérito. De acuerdo al sujeto legitimado o a su posición en la relación procesal se puede distinguir entre legitimación activa y pasiva, la primera le corresponde al actor y a las personas que con posterioridad intervengan para defender su causa, la segunda le pertenece al demandado y a quienes intervengan para discutir y oponerse a la pretensión del actor. La ausencia de legitimación en la causa constituye un impedimento sustancial, si el juzgador se percata de la falta de la misma, así debe declararlo de oficio y dictar una sentencia inhibitoria, lo que no es óbice para que sea alegada oportunamente como excepción previa… …La legitimación en la causa demás de determinar quienes pueden actuar en el proceso con derecho a obtener sentencia de fondo, señala o determina a quiénes deben estar presentes para hacer posible la sentencia de fondo…” . (Resolución de las 15 horas 10 minutos del 24 de septiembre de 1997, correspondiente al voto número 83). Entonces, según se ha visto, se debe entender la legitimación como un presupuesto de fondo necesario para la procedencia de la pretensión material, es decir, será parte legítima quien alega tener una determinada relación jurídica con la petitoria debatida. Ahora bien, según se ha visto, el vínculo entre la legitimación y el interés actual es estrecho, siendo ambos presupuestos de fondo, los cuales deben ser revisados por los juzgadores en todo momento con el fin de verificar que pueda haber un pronunciamiento válido sobre lo debatido en el proceso y se deben mantener durante el desarrollo de todo el proceso”. No. 604 de las 10 horas del 17 de agosto de 2007. En consecuencia, la legitimación es la aptitud para ser parte en un proceso concreto, puede ser activa o pasiva, lo cual dependerá de las condiciones que para tal efecto establezca la ley en cuanto la pretensión procesal. Así, la legitimación ad causam activa, que interesa en el caso en estudio, es la capacidad para demandar, carácter que nace de la posición en que se halle el sujeto, respecto a la pretensión procesal promovida. En suma, es la identidad necesaria que debe darse entre el actor y el derecho que pretenda en juicio”. Fallo no. 778 de las 14 horas 50 minutos del 28 de julio de 2009. Así, para que la parte cuente con legitimación debe tener una determinada relación jurídica con la petitoria discutida, dicho lazo es el que se produce entre actor y demandado en virtud de lo que se debate en el proceso. Consecuentemente, la falta de legitimación en la causa constituye un impedimento sustancial para una sentencia estimatoria, ya que es la que determina quiénes deben actuar en el proceso.”*

A mayor abundancia considera este Tribunal pertinente referirse a lo siguiente para una mayor claridad de conceptos a la recurrente.

**LOS CONTRATOS CON EL ESTADO**

El contrato administrativo es aquel celebrado entre un órgano de la Administración Pública con un particular u otro órgano público, cuyo objetivo es satisfacer de manera directa e inmediata un fin de interés público, a través de la aplicación de un régimen normativo de derecho administrativo.

El contrato de concesión de servicios públicos configura la contratación de un modo de gestión del servicio público que consiste en confiar a un particular la operación o ejecución del servicio público, pero sin traspasar el ejercicio de potestades públicas, es una forma de gestión indirecta, para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.

El contrato de concesión lo otorga la Administración a particulares o a empresas; para la prestación del servicio público de transporte remunerado de personas, el cual tiene como objetivo fundamental la satisfacción del interés general. El contrato de concesión le permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, para explotar actividades a su nombre, pero este mantiene su obligación de fiscalización y control del servicio.

El contrato administrativo, señala Dromi, en el Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, que *“El contrato es una de las técnicas de colaboración de los administrados con la Administración, en materia de suministros, servicios públicos, obras públicas, etcétera. Quien contrata con la Administración, no es un cocontratante ordinario, sino un colaborador que coopera en la ejecución de cometidos públicos, aun actuando en situaciones de subordinación económica-jurídica respecto de las personas públicas comitentes. En tal sentido la jurisprudencia ha afirmado:” Los contratos administrativos deben cumplirse de buena fe … por lo que no debe tratarse al contratista como un adversario al que sea preciso someter con dureza, sino que debe tenérsele como un colaborador a quien, cuando menos, corresponde indicarle con certeza las obligaciones a las que está sujeto…”*

**SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO**

Sobre los Principios del Servicio Público, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia N°000577-F-2007, señaló lo siguiente:

“El Estado está llamado a satisfacer los intereses públicos, mediante el despliegue de una serie de actividades y conductas que permitan ofrecer la prestación de servicios esenciales. Es precisamente esa satisfacción su finalidad intrínseca, propia de su dimensión teleológica. Desde este plano, el marco normativo le impone, como derivado de una percepción positiva del principio de legalidad, un deber prestacional de los servicios públicos, actividades que guardan una especial vinculación de utilidad con el interés público y que por tal, deben ser objeto de una cobertura eficiente, igualitaria, continua y  adaptable (doctrina del numeral 4 de la Ley General de la Administración Pública). Para ello, es claro que no en pocas ocasiones, no cuenta con los medios económicos y materiales que le permitan realizar de manera directa las conductas requeridas. Por ende, el Ordenamiento Jurídico le ofrece alternativas viables que permiten cumplir con este cometido, entre otras, la contratación administrativa. En este sentido, surge la figura de la concesión de servicios, contrato mediante el cual, la Administración concede a un tercero la ejecución de una actividad que en principio le incumbe asegurarla. Se trata de los denominados servicios públicos impropios. En estos supuestos, se está frente a relaciones bilaterales con efectos trilaterales, pues si bien el contrato administrativo se suscribe entre el Estado y el concesionario, esa relación jurídico administrativa tiene incidencia directa en la esfera jurídica de los destinatarios del servicio. Esto es evidente si se considera que la vinculación con el contratista lo es para la satisfacción de necesidades de la colectividad. En la suscripción del contrato convergen el Estado y el operador del servicio, pero ya a nivel de su ejecución, la relación es triangular pues se incluye dentro del marco de sus efectos al usuario, quien recibe el servicio, debe cancelar al concesionario por esa prestación y la Administración concedente debe fiscalizar la actividad y fijar el precio o tarifa. Más simple, el concesionario opera el servicio delegado por el Estado acorde a lo dispuesto por el concedente, quien controla y fiscaliza la prestación eficiente en beneficio del usuario (finalidad). Este último a su vez constituye el parámetro de satisfacción y a la postre, objeto primordial del contrato, pero en contraprestación, debe cancelar el precio fijado por la Administración. Por su parte, esta debe procurar la armonía de las partes involucradas, buscando siempre la prosecución del interés público en los términos del canon 113 de la Ley General de la Administración Pública. El régimen jurídico de esta vinculación administrativa se sustenta sobre dos principios esenciales. Primero, la delegación no supone la desvinculación del Estado del servicio. Todo lo contrario, siendo una actividad que en tesis de principio le corresponde ejecutar, debe mantener una vigilancia, fiscalización y control de la prestación del servicio, lo que se concreta en varios niveles. Por un lado, es competencia del órgano o ente público la definición de los criterios bajo los cuales debe prestarse el servicio, lo que incluye el régimen de explotación propiamente, dentro de este, el detalle de cómo debe ejecutarse el servicio y los aspectos remunerativos. Por otro, en el marco de sus potestades de tutela, debe propiciar la ejecución debida y oportuna del servicio a fin de asegurar que se ajuste a los términos que ha establecido para ello, de modo que cumpla con su finalidad de satisfacer necesidades colectivas. Esta última dimensión le permite imponer sanciones por el incumplimiento de las condiciones pactadas, por prestación deficiente o bien reorientar la conducta del concesionario a su debido cauce. Segundo, es necesario asegurar al concesionario el beneficio económico que ha sido convenido. Es claro que el particular ingresa en la relación jurídico administrativa para obtener un lucro, en este caso, producto de la explotación de un servicio público. De lo anterior se desprende que incumbe al concedente fijar todo lo relacionado a la organización y funcionamiento del servicio, en lo cual, le acude la potestad de modificación unilateral del contrato. Como derivado, el concesionario debe prestar el servicio acorde a esas reglas. Ahora bien, esta potestad de establecer las condiciones de la concesión puede referirse a aspectos técnicos, comerciales o económicos. Parte de esos referentes es precisamente la tarifa del servicio. Como en todo contrato administrativo, el concesionario tiene un derecho a que se mantenga el equilibrio de la ecuación financiera de la concesión. Sobre el particular, el tema ya ha sido de extenso desarrollo por parte de la Sala Constitucional, entre muchos otros, en los votos 998-98 y 6432-98. En este último señaló en lo relevante: “*Desde este punto de vista y siguiendo lo ya dicho por la Sala en sus Sentencias Nos. 785-90 y 1801-90, los reajustes de precios no son de carácter contractual, de tal forma que las partes puedan libremente pactarlos o no, sino que están reconocidos en todo contrato que se celebre con el Estado (en sentido lato), para obtener la compensación de los mayores costos causados en la ejecución del objeto convenido, derecho que nace a la vida jurídica desde el momento en que se presenta la oferta respectiva. En síntesis, los reajustes de precios no constituyen una indemnización que reconoce el Estado voluntariamente y paga al contratista, sino, más bien, un mecanismo jurídico de restitución del valor real de la obligación, de la restitución del equilibrio financiero del contrato, de manera que se pague lo que previamente se convino, es decir, es el pago integral del precio, para que no exista, ni perjuicio para el contratista, ni un enriquecimiento indebido de parte del Estado…*”   Una de las características que diferencian la concesión de servicios de otros contratos administrativos es que el precio no está a cargo de la Administración, sino de los usuarios, quienes pagarán directamente al concesionario la tarifa que de antemano ha fijado el concedente, la que en orden a la convergencia de los diversos intereses en juego, debe ser justa y equilibrada, de manera que se permita al operador obtener una ganancia, y al usuario pagar lo debido por un servicio de calidad……”

De lo anterior se desprende que la concesión, no es un bien que se encuentra a la Libre disposición del concesionario, no puede ser vendido, no puede tampoco ser cedido o traspasado, sino opera una autorización previa de la Administración y no puede ser heredado, pues no constituye un patrimonio del causante, como si lo es el vehículo con el que se presta la misma, el cual si es patrimonio del concesionario fallecido, por lo anterior y para dar la posibilidad a los familiares, se modifica mediante la Ley 9027 la Ley 7969 y se le adiciona el numeral 42 bis, con el fin de que se pueda dar el traspaso mortis causa en caso de muerte del concesionario, pero éste debió haber designado un beneficiario propietario y uno suplente y presentado a la Administración en vida, lo que en la especie no sucedió y respecto del caso que indica sobre un traspaso autorizado a un heredero universal en el 2014, tal como el mismo Consejo de Transporte Público lo indica, se dio dentro de los presupuestos del transitorio de la Ley 9027 que ciertamente, en el caso del aquí causante no podría aplicar ya que su deceso se dio en el año 2019.

Así las cosas, debe rechazarse el Recurso de Apelación presentado por las razones indicas supra.

**POR TANTO**

**I.- Se** rechaza por Falta de Legitimación el RECURSO **de Apelación en subsidio**, interpuesto por la señora **M.C.R., cédula de identidad …,** contrael **Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2021 de 4 de mayo de 2021,** dictado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

**II.-** 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*. **NOTIFIQUESE. -**

# Lic. Ronald Muñoz Corea

## Presidente

# Licda. Maricela Villegas Herrera Lic. Carlos Rivas Fernández

**Jueza Juez a.i**