**RESOLUCIÓN No. TAT-4095-2023**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** San José, a las nueve horas con diez minutos del ocho de junio de dos mil veintitrés.

Se conoce **RECURSO DE APELACIÓN DIRECTO** interpuesto por el señor GCV, cédula de identidad número 000, actuando como **Secretario General del STCR**, cédula jurídica 000; contra el **Artículo 7.8.20 de la Sesión Ordinaria 61-2022 del 19 de diciembre de 2022**,emitido por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.El presente asunto se tramita en este Despacho, bajo el **Expediente Administrativo No. TAT-047-23.**

**RESULTANDO**

**PRIMERO:** Mediante el **Artículo 5.9 de la Sesión Ordinaria 44-2022 del 05 de octubre de 2022**, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, conoce el oficio **No. CTP-SDA-OF-00136-2022 del 02 de setiembre de 2022,** emitido por la Secretaría de Actas de dicho Consejo, y que refiere a un informe de casos pendientes por parte de la anterior Junta Directiva, y en dicho sentido el Colegiado acordó lo siguiente:

*“****POR TANTO, SE ACUERDA****:*

1. *Instruir a la Dirección Ejecutiva para que remita a la Secretaría de Actas del Consejo de Gobierno, el caso en cuestión, para que sea éste el que determine eventuales responsabilidades de la anterior Junta Directiva al no conocer los asuntos que se contienen en el informe presentado por el Departamento de Secretaría de Actas del Consejo, mediante el oficio* ***CTP-SDA-OF-0136-2022.***
2. *Solicitar a la Dirección Ejecutiva que instruya al Departamento de Asuntos Jurídicos la actualización de los informes a la hora de ser conocidos por esta Junta Directiva, agendándose los mismos de veinticinco en veinticinco casos (por ser ésta la capacidad con que cuenta el Departamento), los cuales se remitirán a los miembros de Junta Directiva previamente para su estudio, y la semana siguiente se incluirán en el orden del día para su conocimiento por parte de este Órgano Colegiado. El orden será el mismo de las listas contenidas en el oficio de la Secretaría de Actas.*
3. *Notifíquese (…)”* (Ver folios del 412 al 413 del expediente administrativo)

**SEGUNDO**: Mediante el **Artículo 7.8.20 de la Sesión Ordinaria 61-2022 del 19 de diciembre de 2022**, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, conoce el **oficio No. CTP-AJ-OF-2020-01386,** emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos y acuerda lo siguiente:

*“****POR TANTO SE ACUERDA****:*

1. *Acoger las recomendaciones contenidas en el oficio* ***CTP-AJ-OF-2020-01386,*** *el cual forma parte integral de este acuerdo.*
2. *Iniciar procedimiento administrativo para verificar la verdad real de los hechos, en relación a la concesión placa* ***T0-0000****, del señor* ***EGCS,*** *con el fin de averiguar la verdad real de los hechos denunciados, otorgando el debido proceso para tal efecto, por supuestamente no haber cancelado sus obligaciones obrero patronales, sí antes de realizar la apertura del procedimiento administrativo el concesionario se encuentra al día con sus obligaciones obrero patronales, se procederá con el archivo del procedimiento. Para tales efectos se comisiona al Departamento de Asuntos Jurídicos.*
3. *Notifíquese (…)”* (Ver folio 452 del expediente administrativo)

**TERCERO:** Mediante escrito recibido en el Tribunal Administrativo de Transporte el **14 de febrero de 2023**, el señor GCV, actuando como **Secretario General de STCR**, Cédula Jurídica 000, opone Recurso de Apelación contra los **Artículos 7.4.1 a 7.14.25 de la Sesión Ordinaria 52-2022 del 09 de noviembre de 2022**, emitidos por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, y de manera resumida expresa lo que se describe a continuación:

* Que desde el año 2020 el Consejo de Transporte Público se propuso intimidar a un grupo de concesionarios de taxi, quienes haciendo uso de su legítimo derecho, para hacer respetar los contratos de concesión, acudieron al Tribunal Contencioso Administrativo en busca de justicia por los daños ocasionados al sector de taxi de parte del Estado, al permitir la operación ilegal de las plataformas tecnológicas de transporte remunerado de personas modalidad taxi.
* Que del acta se desprende que hay un ensañamiento, intimidación, discriminación y amenaza contra los concesionarios que forman parte del expediente judicial No. 20-001328-1027-CA, y que en las notificaciones que el Consejo de Transporte Público hizo a cada uno de los concesionarios, hace mención expresa a dicho expediente, como mecanismo de intimidación por haber demandado al Consejo de Transporte Público.
* Que en la misma acta en el Artículo 7.11, se observa que hay una desigualdad en el trato, ya que se conoció el resultado de un Proceso Administrativo abierto contra la Empresa Alfaro Limitada, y por acuerdo de la Junta Directiva se ordenó el archivo del procedimiento seguido contra dicha empresa.
* Que solicita se ordene la anulación de los acuerdos que van del punto 7.14.1 al 7.14.25 de la Sesión Ordinaria 52-2022, por evidenciar un trato discriminatorio entre autobuseros y taxistas, por no acatarse el Dictamen No. C-181-2009 del 29 de junio de 2009 ni la Resolución Constitucional No. 643-2000 del 28 de enero de 2000, por no respetarse el procedimiento de notificación, por iniciar procesos administrativos sin señalar ningún tipo de delito y sin establecer órganos administrativos conforme a la ley, ya que los acuerdos impugnados establecen que será la Asesoría Jurídica del Consejo de Transporte Público, la que resuelva los procedimientos, convirtiéndose en juez y parte del proceso, cuando la ley establece que debe ser un órgano neutral, que inicie y finalice los procesos con las recomendaciones respectivas. (Ver folios del 04 al 106 del expediente administrativo)

**CUARTO:** El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante la **Prevención No. 01 de las 11:00 horas del 17 de febrero de 2023**, **dictada dentro del Expediente Administrativo No. TAT-006-23**, solicita a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, que remita certificación de los Artículos del 7.14.1 al 7.14.25 de la Sesión Ordinaria 52-2022 del 09 de noviembre de 2022. (Ver folios del 107 al 110 del expediente administrativo)

**QUINTO:** Mediante el oficio **No. CTP-SDA-OF-0025-2023 del 24 de febrero de 2023**, la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, atiende la **Prevención No. 01 de las 11:00 horas del 17 de febrero de 2023,** y adjunta la **Certificación No. SDA/CTP-23-02-0079 de las 10:20 horas del 24 de febrero de 2023**, con la que remite los acuerdos que van del **7.14 al 7.14.25 de la Sesión Ordinaria 52-2022 del 09 de noviembre de 2022**. (Ver folios del 138 al 357 del expediente administrativo)

**SEXTO:** El Tribunal Administrativo de Transporte emite la **Prevención No. 02 de las 11:20 horas del 17 de febrero de 2023**, **dentro del Expediente Administrativo No. TAT-006-23**, y solicita al señor GCV, acredite mediante documento idóneo su legitimación como Secretario General de STCR. En respuesta a dicha prevención se recibió escrito el 21 de febrero de 2023, y entre otros aspectos, el señor CV aporta certificación de las 09:53 horas del 21 de febrero de 2023, extendida por el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la que se indica *-en lo de interés-*, que la Organización **STCR**, se encuentra inscrita en los libros de registro que al efecto lleva ese Departamento mediante Tomo: Único de Filemaster, Folio:0, Asiento: 824-SJ-107-SI, Código anterior, Número de expediente: 1061-SI del 21 de enero de 2022. Asociado a esto, se certifica que en Asamblea o Sesión celebrada el 20 de octubre de 2021, eligen al señor **GCV**, cédula 000, como **SECRETARIO GENERAL** por el período comprendido entre el 20 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2024. (Ver folios del 111 al 115, y del 122 al 124 del expediente administrativo)

**SÉTIMO:** Mediante escrito recibido en el Tribunal Administrativo de Transporte el **21 de febrero de 2023**, el señor GCV, en su condición de Secretario General del **STCR,** interpone ampliación al Recurso de Apelación y/o Revocatoria formulado contra algunos acuerdos de las Actas Ordinarias; 52-2022 y 61-2022, y se adiciona la acción recursiva conforme a lo que se describe a continuación de manera resumida:

* Que presenta ampliación de la acción recursiva contra algunos acuerdos del Acta 52-2022 y el Acta 61-2022.
* Que el Consejo de Transporte Público conoce el tercer grupo de 25 expedientes, dando continuidad a lo aprobado en el Acta 52-2022, en que ordenan abrir expedientes contra concesionarios que presentaron demandas contra dicho Consejo.
* Que ordenan abrir los expedientes administrativos y en ningún caso, citan la ley, artículo o inciso se está incumpliendo, que solamente mencionan las supuestas faltas y que como ejemplo de esto puede leerse el Artículo 7.8.4.
* Que en todos los casos en que se ha ordenado abrir Procedimientos Administrativos, carecen de la indicación de la norma legal que se está violentando, lo que en su criterio, deja en indefensión a los concesionarios notificados para su defensa.
* Que presenta ampliación de la acción recursiva contra los artículos de las tres actas en que se han conocido expedientes en grupos de 25 concesionarios por grupo, porque han presentado demandas contra el Consejo de Transporte Público.
* Que solicita se ordene a la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, que se abstenga de continuar con ese abuso de poder en perjuicio de los concesionarios que forman parte de la demanda del Expediente No. 20-001328-1027-CA.
* Que la intención del Consejo de Transporte Público es abrir expedientes al 80% de los que forman parte de dicha demanda, por eso mencionan un total de aproximadamente 400 expedientes.
* Que en octubre de 2020, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público conoció por primera vez la situación de morosidad en la que habían incurrido los concesionarios de taxi, y en el Artículo 6.4 de la Sesión 78-2020, tomó el acuerdo de no realizar procedimientos administrativos, y en vez de ellos, se creó una Comisión para que buscara una posible solución al problema, y que ésta Comisión trabajaría en coordinación con la CCSS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como el Consejo de Transporte Público. (Ver folios del 116 al 137 del expediente administrativo)

**NOVENO:** Mediante la **Resolución Administrativa No. TAT-SI-001-2023 de las 08:30 horas del 01 de marzo de 2023**, suscrita por la Licda. Valeska Baltodano Navarro, Encargada de la Secretaría de Instrucción del Tribunal Administrativo de Transporte, señala que la acción recursiva del señor GCV, Secretario General del STCR se apertura bajo el Expediente Administrativo No. 006-23, no obstante, al haberse prevenido por parte de la Jueza Instructora al Consejo de Transporte Público la remisión de los acuerdos impugnados, una vez recibida la documentación requerida, se verifica que de manera individualizada se trata de un acuerdo por concesionario, en virtud de lo que se razona por parte de dicha Secretaría de Instrucción, la necesidad de proceder con la apertura de manera independiente del **Artículo 7.14.2 al 7.14.25 de la Sesión Ordinaria 52-2022 del 09 de noviembre de 2022**. (Ver folios del 358 al 360 del expediente administrativo)

**DÉCIMO:** El Tribunal Administrativo de Transporte mediante la **Prevención No. 03 de las 10:10 horas del 02 de marzo de 2023**, **dictada dentro del Expediente Administrativo No. TAT-006-23**, solicita al señor GCV, Secretario General del STCR, aclare; si la acción de impugnación formulada, refiere a un Recurso de Apelación Directo ante este Tribunal, o refiere a un Recurso de Revocatoria con Apelación en Subsidio. En respuesta a dicha prevención, el **señor CV, el 06 de marzo de 2023**, se apersona ante el Tribunal Administrativo de Transporte y señala que; ***“No se interpuso Recurso de Revocatoria ante la Junta Directiva del CTP”***, y consta que de dicho documento se presentó copia ante el Consejo de Transporte Público. (Ver folios del 361 al 363, 369 y 370 del expediente administrativo)

**DÉCIMO PRIMERO:** El Tribunal Administrativo de Transporte mediante la **Prevención No. 04 de las 11:30 horas del 02 de marzo de 2023**, **dictada dentro del Expediente Administrativo No. TAT-006-23**, solicita a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, remita debidamente certificadas las **Sesiones Ordinarias 78-2020 del 15 de octubre de 2020, 44-2022 del 05 de octubre de 2022 y 61-2022 del 16 de diciembre de 2022**. Como respuesta a dicha prevención, mediante el oficio **No. CTP-SDA-OF-0030-2023 del 03 de marzo de 2023**, la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público adjunta las **certificaciones; No. SDA-CTP-23-03-00011, No. SDA-CTP-23-03-00012 y No. SDA-CTP-23-03-00013, todas, de las 10:20 horas del 03 de marzo de 2023.** (Ver folios del 364 al 368 y del 371 al 467 del expediente administrativo)

**DÉCIMO SEGUNDO:** Mediante la **Resolución Administrativa No. TAT-SI-002-2023 de las 08:45 horas del 14 de marzo de 2023**, suscrita por la Licda. Valeska Baltodano Navarro, Encargada de la Secretaría de Instrucción del Tribunal Administrativo de Transporte, señala que la acción recursiva del señor GCV, Secretario General del STCR se apertura bajo el Expediente Administrativo No. 006-23, no obstante, al haberse efectuado por parte del recurrente una ampliación del recurso, y haberse recurrido a su vez, la **Sesión Ordinaria 61-2022**, por parte de la Jueza Instructora se solicitó al Consejo de Transporte Público la remisión de la referida acta, y una vez recibida la documentación requerida, se verifica que de manera individualizada se trata de un acuerdo por concesionario, en virtud de lo que se razona por parte de dicha Secretaría de Instrucción la necesidad de proceder con la apertura de expedientes de manera independiente del **Artículo 7.8.3 al 7.8.21 de la Sesión Ordinaria 61-2022 del 19 de diciembre de 2022**. (Ver folios del 01 al 03 del expediente administrativo)

**DÉCIMO TERCERO:** En los procedimientos seguidos se han observado los términos y prescripciones legales pertinentes.

**Redacta la Jueza Villegas Herrera,**

**CONSIDERANDO**

**1.- SOBRE LA COMPETENCIA.**

El Tribunal Administrativo de Transporte es el órgano competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, de conformidad con lo establecido en 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.

**2.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA UN ACTO DE MERO TRÁMITE.**

Primeramente, es de necesaria obligación, verificar por parte de este Tribunal Administrativo de Transporte como contralor de legalidad, la posibilidad de impugnación que representan los actos recurridos por la parte recurrente, y este sentido, es indiscutible referir la posibilidad de la Impugnación de tales actos.

Conforme a la normativa, la Impugnación de Actos Administrativos (artículo 342 de la Ley General de la Administración Pública), las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos de dicha ley, por motivos de legalidad o de oportunidad. En este orden de ideas, la citada Ley refiere en el artículo 343, que los recursos serán ordinarios o extraordinarios, destacando que serán ordinarios el de revocatoria o de reposición y el de apelación y que será extraordinario el de revisión.

Por su parte, el artículo 345 de la Ley invocada, revela que en el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final. Añade, que la revocatoria contra el acto final del jerarca se regirá por las reglas de la reposición del Código Procesal Contencioso Administrativo. En este sentido el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en lo tocante a la diferencia entre los actos preparatorios y los actos finales o con efectos propios, en la Resolución No. 104 de las 11:10 horas del 01 de junio de 2009, acotó en lo de interés que:

*“III. (…) Para que un acto administrativo posea efectos jurídicos propios no debe estar subordinado a ningún otro posterior. Ha de generar efectos sobre los administrados, a diferencia de los de trámite o preparatorios que informan o preparan la emisión del acto administrativo principal, de modo que no producen efecto externo alguno, sino solo a través de este último. Únicamente se considerarían impugnables aquellos que suspenden indefinidamente o hacen imposible la continuación del procedimiento… La Sala Constitucional siendo conteste con lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública ha expresado que no significa que los actos previos no sean impugnables, sino que deben serlo junto con el acto final, que posee efectos jurídicos propios* *(no. 4075 de las 10 horas con 36 minutos de 1995)”.*

En sentido similar, se tiene que el Código Procesal Contencioso Administrativo en el inciso c) del ordinal 36, establece que:

*“****Artículo 36.-*** *La pretensión administrativa será admisible respecto de lo siguiente:*

*(…)*

*c) Los actos administrativos, ya sean finales, definitivos o de trámite con efecto propio.”*

Lo anterior, implica entonces, que si un acto no se encuentra dentro de alguna de estas previsiones, no es susceptible de impugnación, y, por ende, no será admisible la demanda de aquellos que no tengan efecto propio.

Para el caso concreto, es necesario precisar si el acuerdo impugnado es un acto de los llamados “finales” o si se trata de un acto de “mero trámite”. Bajo dicho contexto, se tiene claridad en que el acto final es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular y produce efecto externo creando una relación entre la Administración y el administrado (en sentido genérico).

En contraposición a los actos finales o con efecto propio, la doctrina y la jurisprudencia denomina “actos de trámite” aquellos que integran los procedimientos anteriores a la adopción del acto final, sea, los que preparan la resolución administrativa de fondo, pero que en sí mismos no inciden en las relaciones jurídico-administrativas ni en la esfera jurídica de los administrados. (Ver Sentencia No. 43-1991 de las 15:05 horas del 03 de abril de 1991 y No. 31-96 de las 14:25 horas del 27 de marzo de 1996, ambas de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia).

Seguidamente, los actos de trámite son aquellos que integran los procedimientos anteriores al acto final, sea, los que preparan la resolución administrativa de fondo, el cual se caracteriza por no expresar voluntad, sino un mero juicio, representación o deseo de la Administración, y que por ende, no declara ningún derecho ni deber en forma definitiva, no produce en forma directa efectos jurídicos frente a terceros. Como regla general, no son susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional; sólo de manera excepcional cuando son asimilados “ex lege” a un acto final al decidir directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponen fin a la vía administrativa o hacen imposible o suspenden el procedimiento administrativo.

A diferencia, el acto final es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular, y produce efecto externo, creando una relación entre la Administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata de una manifestación de voluntad que define el asunto planteado a la Administración, sin supeditar su efecto a condiciones o plazos suspensivos. (Sala Primera No.00580 de las 15:10 horas del 28 de julio del 2009 y Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera No. 02803 de las 16:00 horas del 29 de julio del 2010 y No. 04250 de las 15:00 horas del 11 de noviembre del 2010).

Debe tenerse absoluta claridad, en el sentido que respecto de los actos de mero trámite, el ordenamiento jurídico establece un criterio restrictivo para su impugnación, sin que puedan impugnarse de manera separable o individual, de manera que únicamente pueden atacarse conjuntamente con el acto final o definitivo, salvo que tengan efectos propios, es decir, cuando son asimilados “ex lege” a un acto final, por cuanto son susceptibles de producir efectos jurídicos directos, inmediatos o propios, a saber, suspenden indefinidamente o hagan imposible la continuación del procedimiento, o adoptan o deniegan una medida cautelar, o deniegan el acceso al expediente, lo anterior al tenor de lo dispuesto en los numerales 163, párrafo segundo, 344 y 345 de la Ley General de la Administración Pública, y 36 inciso c) del Código Procesal Contencioso Administrativo.

La postura de este Tribunal Administrativo de Transporte en el caso particular, estriba en el hecho que estamos en presencia de un acto administrativo de mero trámite sin efecto propio alguno, toda vez, que la designación de un procedimiento administrativo tiene como fin último, verificar la verdad real de los hechos, análisis que solamente es posible, una vez designado el procedimiento administrativo y el Órgano Director a cargo de dicha instrucción, correspondiendo a éste, iniciar el procedimiento mediante el auto resolutivo pertinente y con total apego a las garantías constitucionales que le asisten a todo persona investigada (debido proceso y derecho de defensa), confiere la comparecencia oral y privada, y una vez precluidas las etapas inherentes a la instrucción del referido procedimiento administrativo y presentado el informe con recomendaciones ante el Órgano Decisor, y éste resuelve por acto final (debidamente notificado), es que estamos en presencia de un acto administrativo con efecto propio con capacidad de ser impugnado por las vías correspondientes y la figura determinada por el Ordenamiento Jurídico para dicho propósito.

Cabe ampliar, que al tenor de lo que señala el Doctor Ernesto Jinesta Lobo, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, al referirse al acto de trámite, indica que cuando un “***órgano administrativo decide iniciar un procedimiento administrativo debe dictar un acto de trámite***”, el cual, es un acto de mero trámite sin efectos jurídicos propios o inmediatos, y que conforme al artículo 345.1 de la Ley General de la Administración Pública es claro al disponer, que el acto administrativo capaz de ser recurrido u objetado, lo es el acto de inicio del procedimiento administrativo, que dista mucho del acto administrativo de trámite, que lo que dispone es la instauración del procedimiento administrativo (manifestación de voluntad de investigar) y la designación del Órgano Director a cargo de la instrucción de dicho procedimiento.

En el caso bajo estudio, este Tribunal tiene claro, que el acto administrativo que se reprocha, no refiere de modo alguno a un acto administrativo capaz de ser recurrido, ya que no responde a los presupuestos tutelados en el artículo 345.1 de la Ley General de la Administración Pública, a saber; acto de inicio de procedimiento administrativo, denegatoria de la comparecencia oral, denegatoria de cualquier prueba o acto final adoptado por el Órgano Decisor.

Finalmente, cabe señalar que la acción recursiva (Recurso de Apelación Directo) que nos ocupa, ataca la voluntad de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en cuanto a la instauración y designación del Órgano Director para la instrucción del procedimiento administrativo, el cual por su especial condición, es incapaz de producir un efecto propio, ya que de éste no puede desprenderse ni concebirse como un acto final, y siendo así, la acción recursiva formulada debe ser rechazada de plano.

**POR TANTO**

1. Se rechaza de Plano el Recurso de Apelación Directo interpuesto por el señor GCV, cédula de identidad número 000, actuando como **Secretario General del STCR**, cédula jurídica 000; contra el **Artículo 7.8.20 de la Sesión Ordinaria 61-2022 del 19 de diciembre de 2022**,emitido por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público*.*
2. De conformidad con las disposiciones del Artículo 16 de la Ley No. 7969, rectora en la materia, se recuerda que los fallos de este Tribunal *son de acatamiento inmediato, estricto y obligatorio.*
3. 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. Ronald Muñoz Corea

**Presidente**

Licda. Maricela Villegas Herrera Licda. María Susana López Rivera

**Jueza Jueza**