RESOLUCIÓN No. TAT-4125-2023

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE. san José, a las 07:40 horas del 07 de noviembre de 2023.

Se conoce Recurso de Apelación interpuesto por la señora MMF, cédula de identidad No. 000, quien representa a su hija menor de edad, DAM, cédula de menor de edad No. 000, en contra del Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público. El caso es tramitado en este despacho bajo expediente administrativo No. TAT-070-23. 

# 

# RESULTANDO

PRIMERO: La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023, conoce y aprueba el informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos, el CTP-AJ-OF-0891-2023, de 7 de julio de 2023 y acuerda: (Ver folios 24 y 25 del expediente administrativo)

"POR TANTO, SE ACUERDA:

1. Aprobar todas las recomendaciones contenidas en el oficio CTP-AJOF-0891-2023 cual forma parte integral de este acuerdo.
2. Rechazar la solicitud de autorización o cesión de traspaso del derecho de taxi placa 000, por mortis causa, lo anterior debido a que la señora MMF, cédula de identidad 000, es la beneficiaria suplente y no la titular designada por el  concesionario OAC, por 10 que no posee legitimación para solicitar el traspaso de la concesión.
3. CANCELAR la concesión de la placa de taxi 000 en razón de que la beneficiaria titular DAM, es menor de edad, dato que se evidencia en el estudio realizado mediante la página web oficial del Tribunal Supremo de Elecciones.
4. Solicitar al Departamento de Administración de Concesiones y Permisos, aplicar lo dispuesto en los artículos 4.2 de la sesión ordinaria  75-2009; y 4.2 de la sesión ordinaria 04-2010, del 12 de noviembre del 2009 y 21 de enero del 2010, respectivamente, motivo por el cual, si se presentan recursos ordinarios contra el acto administrativo, no se ejecutará el mismo.

SEGUNDO: La señora MMF, presenta recurso de apelación en contra de lo acordado por la Junta Directiva del C TP, en su Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023, indicando lo siguiente: (Ver folios del 3 al 17 del expediente administrativo)

a).- Que la recurrente, la señora MMF, presentó -ante el Consejo de Transporte Público, el trámite de cesión de derecho de concesión por mortis causa, en favor de la señorita DAM, debido al fallecimiento de señor OAC, quien era el concesionario de la placa de taxi No. 000, ubicada en 000 y quien fuera padre de la menor y esposo de la recurrente. 

Que el concesionario OAC, firmó y aceptó los términos de la concesión de placa de taxi No. 000, incluyendo el dejar nombrado beneficiario en caso de fallecimiento, pero en el análisis y recomendación del Departamento Jurídico del CTP, se indica cancelar la concesión de taxi, ya que la beneficiaria titular señorita DAM, no cumple con los requisitos subjetivos por ser menor de edad y su madre MMF, quien es beneficiaria suplente no posee competencia para solicitar el traspaso a su favor, por lo que en apego al principio de legalidad, el CTP no puede autorizar el traspaso a favor de la señora Miranda Fernández. 

c).- Que ante los argumentos y análisis jurídicos que se realizan en el informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos, el oficio No. CTP-AJ-OF-0891-2023 de 7 de julio de 2023, el cual es el sustento del acto impugnado, manifiesta que el artículo 42 bis de la Ley No. 7969, da la posibilidad a los concesionarios de nombrar un beneficiario titular y uno suplente, dentro de personas parientes, dentro de las cuales se encuentran los hijos y el consorte o conviviente en unión de hecho, pero en ninguna parte de la Ley No. 7969, se indica que el beneficiario de concesión designado deba ser mayor de edad estrictamente. En este sentido el concesionario OAC, hace 10 años atrás de manera libre y en apego a la Ley designó como beneficiarias de su concesión e a su hija DAM y a su esposa MM.

d).- Indica que el Licenciado EU (Miembro de la Junta Directiva del CTP); manifestó que era importante ampliar un poco el informe jurídico en este caso tomando en cuenta, el interés superior del menor, establecido en los convenios internacionales suscritos por Costa Rica, ya que le preocupaba dejar sin medios de subsistencia a una familia, en la que hay un menor de por medio. Por su parte, indica que el señor Gilbert Ureña (Miembro de la Junta Directiva del CTP) manifestó que la madre puede firmar un contrato y representar a su hija menor de edad, ya que debe prevalecer el interés de la menor de edad. 

Que resalta lo indicado en la Convención de los Derechos del Niño, en sus artículos 1, 2, 3, que indican en lo conducente que debe tomarse en cuenta por el Estado el bienestar del menor en todo momento y que los Tribunales y autoridades administrativas deben dar una consideración especial al interés superior del niño. Indica que dicha convención fue suscrita por Costa Rica el 26 de enero de 1990.

f).- Indica además que resalta lo indicado en la Ley No. 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, en sus numerales 1, 3, 4, 5; 8, 9, 29 y refiere a ellos como norma a observar, en la resolución del presente asunto al existir una menor involucrada.

Considera que con referencia a los numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, así como las normas indicadas supra, considera que existe una violación a los derechos fundamentales de una menor de edad y su madre en virtud de que se ha dado el fallecimiento del esposo, quien era responsable de cubrir las necesidades básicas de su hogar por medio de la concesión de taxi.

Manifiesta que nuestro Código de Familia, determina en su artículo 1 que es obligación del Estado Costarricense proteger la familia, así mismo, hace una remisión la recurrente a los artículos 2, 140, 145, 164, 167, 231, de ese mismo cuerpo normativo, los que trascribe, por su relación con el caso bajo análisis, en temas como patria potestad, derecho a alimentación entre otros y concluye indicando que la Sala Constitucional en su Voto No. 5543-97 de 12: 15 horas de 12 de setiembre de 1997 indicó "la normativa internacional se refiere al interés superior del niño, en el sentido de que, en toda situación en la que se encuentre involucrado un menor, los intereses de es éste deben prevalecer sobre los demás y ese es el norte que ha de guiar las actuaciones de las autoridades públicas y del Estado en general".

i).- La recurrente en su líbelo transcribe además los artículos 1, 2, 4, 6, 8 y 10 de la Ley General de la Administración Pública, sin referirse a estos numerales, pero se puede colegir, de estas, el principio dela jerarquía de las normas y la obligación de la Administración de integrar el ordenamiento jurídico, en su actuación, así como la imperatividad de interpretar, la Ley de la manera que mejor garantice el interés público.

j).- La recurrente refiere a los numerales 48, 49, de la Ley No. 7969, los cuales determinan los requisitos subjetivos del concesionario, en el caso del primero y en el caso del segundo dispone las excepciones a requisitos subjetivos, lo anterior, indica la señora MF, por cuanto en el dictamen de no autorización del traspaso mortis causa se mencionó que la menor de edad DAM y su madre MM, no cumplen con los requisitos subjetivos establecidos en la Ley No. 7969, pero en ningún momento se da ningún acto administrativo motivado para exonerar de los requisitos de manejo del taxi a la señorita y su madre tal como lo indica el numeral 49 transcrito por ella. Refiere que, en concreto, la señorita AM y su Madre están a derecho de la exoneración del manejo del taxi.

k).- Que ha demostrado claramente que la Constitución Política de Costa Rica, el Código de Familia, la Ley General de la Administración Pública y los tratados internacionales, relacionados con menores de edad ratifican que debe existir y prevalecer el interés de la menor de edad.

Que ha demostrado que la Administración Pública, está sujeta a una serie de principios jurídicos referentes al deber de asegurar la continuidad y eficiencia del servicio público. Dado lo anterior, existe una obligación del Estado y sus entes desconcentrados a cumplir lo dispuesto en las leyes, reglamentos, directrices o convenios internacionales,. donde debe prevalecer el interés del menor de edad y así lo ha ratificado la Sala Constitucional.

m).- Que se observa claramente que la señora MMF es la madre de la señorita DAM y al fallecer su esposo se convierte en responsable absoluta de custodiar los bienes donados, o concedidos voluntariamente como es el caso de la concesión de taxi y solicitar sin recurrir a trámites judiciales que se realice el traspaso mortis causa, en favor de su hija, por lo que al negarse por el CTP dicho traspaso, se está violentando el derecho de alimentación y derechos fundamentales de la familia, ya que su único sustento y medio de vida eran los que aportaba el señor OAC por medio de su concesión de Taxi.

n).- Solicita de conformidad con la normativa invocada, que se declare en todos sus extremos el traspaso mortis causa a favor de la señora MMF, quien representa a su hija como menor de edad, la señorita DAM.

TERCERO: La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante Acuerdo 7.9 de la Sesión Ordinaria 12-2023 celebrada el 22 de marzo de 2023, conoció y avaló en un primer momento el informe de la Dirección Asuntos Jurídicos el CTP-AJ-OF-0176-2023 de 21 de febrero de 2023, el cual recomendaba cancelar la concesión de la placa de taxi TG348, del causante señor OAC Contreras y no autorizar el traspaso mortis causa, por falta de legitimación de la señora MMF al ser beneficiaria suplente y por cuanto la beneficiaria titular es menor de edad. En el conocimiento del informe indicado, los directivos el Lic. Erick Ulate y el señor Gilberth Ureña, manifestaron sus dudas, dado que en el asunto se encuentra involucrada una menor de edad, por lo que la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, acordó en dicho acuerdo devolver el informe al Departamento de Asuntos Jurídicos para que revalorara el asunto, tomando en cuenta lo manifestado por los directivos. (Ver folios del 29 al 34 del expediente administrativo)

CUARTO: El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante Prevención No. TAT-07023 de las 7:30 horas del 9 de octubre de 2023, da traslado de las acciones recursivas al Patronato Nacional de la Infancia, por el término de 10 días hábiles, por estarse ventilando intereses jurídicos de una persona menor de edad; no obstante, al cabo del plazo otorgado dicha institución no se apersonó. (Ver folios del 35 al 39 del expediente administrativo.)

QUINTO: El Tribunal Administrativo de Transporte mediante Prevención No. TAT-07023 de las 8:00 horas del 27 de octubre de 2023, solicita al Consejo de Transporte Público que eleve a este Órgano la solicitud que había presentado la señora MMF, ya que no la elevó con anterioridad. El Consejo de Transporte Público, eleva la solicitud presentada por la señora MMF, mediante oficio No. CTPSDA-OF-00164-2023 del 31 de octubre de 2023 y certificación SDA/CTP-23-10-0098. (Ver folios del 40 al 61 del expediente administrativo)

SEXTO: La señora MMF, en su solicitud presentada al Consejo de Transporte Público el 10 de noviembre de 2022, indicó, que su esposo el señor OAC, cédula de identidad No. 000, falleció y en vida fue concesionario de la Placa de Taxi 000, asignada a la base de operaciones 000. Indica que, en virtud de ser heredera de la concesión, solicita iniciar el traspaso mortis causa, para que ella pueda seguir trabajando dicha concesión, ya que es el único medio de subsistencia suyo y de su hija menor de edad; solicita, además, se le exonere de manejar el vehículo amparada en el artículo 42 bis de la Ley No. 7969, por cuanto es ama de casa y debe cuidar de su hija menor de edad. (Ver folio 51 del expediente administrativo)

SEPTIMO: La señora MMF, amplía su solicitud mediante escrito presentado el 24 de noviembre de 2022, en la plataforma de servicios del CTP y además de reiterar lo indicado en su solicitud en cuanto a que fue esposa del causante AC, concesionario de la Placa de Taxi 000, señala que la beneficiaria directa es la señorita DAM, cédula de identidad No. 000 quien es menor de edad y la beneficiaria suplente es su persona. Indica que conoce que desde el año 2014, el CTP normó y aprobó los requisitos para el traspaso de la concesión denominado "mortis causa" amparado a la Ley No. 9027 (Que modificó la Ley No. 7969 artículo:42 bis) pero indica la señora MF, que el artículo 42 bis es concordante con beneficiarios mayores de edad y no se contempló en dicha normativa si los menores de edad pueden ser beneficiarios de una concesión. Que por lo indicado la solicitante, MF, inició el proceso de traspaso mortis causa en virtud de que la beneficiaria DAM, es menor de edad y de conformidad con el artículo 140 del Código de Familia compete a los padres regir a los hijos, protegerlos y administrar sus bienes y representarlos legalmente y como en el caso de la concesión no existe diferencias ni oposición entre su hija DA y su persona, por lo que solicita se le traspase la concesión de la Placa de Taxi 000, indicando: "Por lo consiguiente solicito a ustedes continuar con el proceso de traspaso mortis causa a favor de mi persona MMF una vez que he demostrado que soy la representante de mi hija legalmente por ser menor, de edad". (Ver folio 48 del expediente administrativo)

OCTAVO: Mediante oficio No. CTP-AJ-OF-1196-2023 del 01 de setiembre de 2023, la Licda. Sidia Cerdas Ruiz, en su condición de Directora de Asuntos Jurídicos del CTP, remite al Presidente de este Tribunal Administrativo de Transporte, el recurso de apelación, presentado por la señora MMF, contra lo dispuesto por la Junta Directiva del CTP, en el Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023. (Ver folios del 1 al 17 del expediente administrativo)

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

Redacta el Juez Muñoz Corea.

# CONSIDERANDO

# 1.- 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, No. 7969 del 22 de diciembre de 1999.

2.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO: Legitimación: La señora MMF, cédula de identidad No. 000, cuenta con la legitimación necesaria para actuar en el presente asunto, dado que se le rechazó por parte del Consejo de Transporte Público, la solicitud de traspaso mortis causa de la Placa de Taxi 000, que había sido dada en concesión al señor OAC, cédula de identidad No. 000, quien en vida fue su esposo y la designó como beneficiaria suplente de su concesión. En cuanto al plazo: El recurso de apelación fue presentado dentro del plazo legal de cinco días establecido en el artículo 11 de la Ley No. 7969.

3.- HECHOS PROBADOS DE IMPORTANCIA PARA ESTE ASUNTO: A). Queda demostrado que la señora MMF, solicitó al Consejo de Transporte Público, que se traspasara a su persona la concesión que ostentó su difunto esposo, el señor OAC, de la Placa de Taxi 000, asignada a la base de operaciones 000. (Ver folios 48 y 51 del expediente administrativo) 

B).- La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023, conoce y aprueba el informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos, el CTP-AJ-OF-0891-2023 de 7 de julio de 2023 y acuerda rechazar la solicitud de autorización o cesión de traspaso del derecho de taxi Placa 000, por mortis causa, debido a que la señora MMF, es la beneficiaria suplente y no la titular designada por el concesionario OAC, por lo que no posee legitimación para solicitar el traspaso de la concesión. (Ver folios 24 y 25 del expediente administrativo)

C).- La señora MMF, presenta recurso de apelación en contra de lo acordado por la Junta Directiva del CTP, en su Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 332023 de 16 de agosto de 2023, indicando, que el acuerdo es contrario al principio de legalidad, ya que tanto la Ley de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Modalidad Taxi No. 7969, como la Ley General de la Administración Pública y el Código de Familia, cuentan con normas jurídicas que permitirían el traspaso de la concesión de la Placa de Taxi 000, que se solicita. Además, indica que tanto el Código de la Niñez y la Adolescencia, como los tratos internacionales suscritos por Costa Rica, disponen que en toda situación en la que estén involucrados menores de edad, debe prevalecer el interés supremo de éstos y así lo ha determinado la Sala Constitucional, por lo que el acto impugnado es nulo, (Ver folios del 03 al 17 del expediente administrativo)

D). La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante Acuerdo 7.9 de la Sesión Ordinaria 12-2023 del 22 de marzo de 2023, conoció y avaló en un primer momento el informe de la Dirección Asuntos Jurídicos, el CTP-AJ-OF-OI 76-2023 de 21 de febrero de 2023, el cual recomendaba cancelar la concesión de la Placa de Taxi 000, del causante señor OAC y no autorizar el traspaso mortis causa, por falta de legitimación de la señora MMF, al ser beneficiaria suplente y por cuanto la beneficiaria titular es menor de edad.

En el conocimiento del informe indicado, los directivos Lic. Erick Ulate y el señor Gilberth Ureña, manifestaron sus dudas, dado que en el asunto se encuentra involucrada una menor de edad, por lo que la Junta Directiva acordó devolver el informe al Departamento de Asuntos Jurídicos para que revalorara el asunto tomando en cuenta lo manifestado por los directivos. (Ver folios del 29 al 34 del expediente administrativo)

E). - El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante Prevención No. TAT-070-23 de las 7:30 horas del 9 de octubre de 2023, da traslado de las acciones recursivas al Patronato Nacional de la Infancia por el término de 10 días hábiles, por estarse ventilando intereses jurídicos de una persona menor de edad; no obstante, al cabo del plazo otorgado dicha institución no se apersonó. (Ver folios del 35 al 38 del expediente administrativo) 

F).- Se tiene fehacientemente demostrado que la señora MMF, cédula de identidad No. 000, fue designada por el concesionario de la Placa de 000, señor OAC, como beneficiaria suplente, según lo manifestado por la recurrente en sus escritos y por la Dirección de Asuntos Jurídicos en sus informes. (Ver folios del 03 al 17, 27, 28, del 30 al 32, 48 y 51 del expediente administrativo)

**4,- HECHOS NO PROBADOS**

Ninguno de importancia para la resolución del presente asunto.

**5.- SOBRE EL FONDO**

OBJETO DEL PROCEDIMIENTO. Determinar si existe alguna ilegalidad del **Artículo**

**7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023**, adoptado por el Consejo de Transporte Público y de ser así, la consecuente anulación del acto impugnado y por ende la caducidad decretada por el CTP, en contra de la concesión de la Placa de Taxi 000, otorgada a quien en vida se llamó Omar Alonso Alvarado Contreras.

**DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

La Administración Pública está sometida al principio de legalidad, conforme lo establecido en el Artículo 11 de la Constitución Política y el Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, Ley No. 6324. Este principio constituye la base fundamental que define y delimita la actuación de los órganos de la Administración y por ende de los concesionarios y permisionarios del servicio público, que realizan un servicio público cedido por el Estado. 

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia No. 2001-02493, de las 16:25 horas del 27 de marzo de 2001', respecto del principio de legalidad, manifestó:

"II.- Sobre el principio de legalidad: El principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben de estar reguladas por norma escrita, lo que significa desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, o sea lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, el cual significa que las instituciones públicas solamente pueden actuar en la medida en la que se encuentren apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado les está vedado

El principio de legalidad, constituye pues el marco de acción o actuación al cual se encuentra sujeto todo funcionario público y de no ajustarse a éste sus actos son nulos.

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS CONCESIONES.**

La figura de la concesión de servicio de transporte público remunerado de personas, constituye el instituto jurídico mediante el cual, el Estado costarricense a través del Consejo de Transporte Pública, otorga a un particular un derecho para que por un lapso de tiempo determinado preste a la sociedad el servicio de transporte de personas ya sea en autobuses, taxis, entre otros.

Tenemos entonces que, de acuerdo con lo anterior, el titular del servicio es el Estado, el cual transfiere a un particular la potestad jurídica de brindar a los usuarios, el servicio de que se trate en su nombre y bajo ciertas reglas establecidas que debe cumplir.

En concordancia con lo anterior, las concesiones de transporte remunerado de personas, son un servicio público y se rigen por el derecho público, no por el derecho privado, por lo que los operadores de los servicios, deben enmarcar sus actuaciones, bajo las disposiciones que previamente le han sido aprobadas por la Administración.

Sobre este tema la Procuraduría General de la República indicó en su Dictamen C-074-2011 de 29 de marzo de 2011, lo siguiente:

***"I. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DERIVADO DE UNA CONCESIÓN PARA BRINDAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS MODALIDAD TAXI.***

*El transporte remunerado de personas en vehículos modalidad taxi, constituye un servicio público cuya titularidad es exclusiva del Estado, el cual ejerce a través de los particulares a quienes expresamente autorice. Los artículos 2 y 3 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, No. 7969, por su orden, disponen: *

*"ARTÍCULO 2.- *

*Naturaleza de la prestación del servicio *

*Para todos los efectos legales y de prestaciones, el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi se considera como un servicio público que se explotará mediante la figura de la concesión administrativa, con los procedimientos especiales establecidos en esta ley y su reglamento. " (Lo subrayado no es del original).*

*"ARTÍCULO 3.-*

*Ámbito de aplicación*

*Para la prestación del servicio de taxi, se requerirá obtener del Consejo, el otorgamiento de una concesión administrativa, la cual se adjudicará por medio del procedimiento especial abreviado dispuesto en la presente ley. No obstante lo anterior, se respetarán, en todos los casos, los principios generales que informan la contratación administrativa. " (Lo subrayado no es del original).*

*Como bien lo indica la normativa transcrita, la figura jurídica por medio de la cual el Estado puede recurrir a la colaboración de los particulares para la prestación del servicio público en referencia, se denomina concesión, la cual es definida como el "Derecho de explotación que se formaliza mediante un contrato por plazo determinado que se otorga a un particular para prestar el servicio de transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi. " (Artículo 1 0 de la Ley No. 7969).*

*La concesión alude a un contrato administrativo en virtud del cual el Estado y un particular se ponen de acuerdo para que éste último, bajo el, control y vigilancia del primero, explote un servicio público a cambio de un precio o tasa que cobrará a los usuarios. No obstante, en virtud de su carácter público, el Estado sigue siendo el dueño de la actividad económica y, por consiguiente, no puede desentenderse del servicio,  quedando obligado a organizar, supervisar y controlar su prestación. Como bien apuntaba, en su momento, el ilustre profesor don Eduardo Ortiz Ortiz:*

*"La Administración que concede un servicio no puede desentenderse del mismo, porque éste no deja de ser público. El concedente tiene que garantizar al público que el concesionario cumplirá no sólo las cláusulas del contrato sino, además, todos los deberes y obligaciones que tiene por virtud de la ley y de los principios generales que dominan la ejecución del contrato administrativo. Tiene que garantizar, además, que el contrato  sirva bien el interés público y variarlo si ello no ocurre, para que se adapte. Yi si pese a todo, el contrato - resulta inútil o inconveniente, la  Administración puede ponerle fin a la concesión, sin necesidad de acudir a un Juez. Poder de control, poder de modificación y poder de terminación  del contrato son las tres potestades incluidas en la concesión, aunque nada diga el contrato ni la ley. (ORTIZORTIZ, Eduardo, Aspectos Legales de Concesiones Ferrocarrileras, Revista de Ciencias Jurídicas número 27, San José, Costa Rica, 1975, pág. 150).*

*Del contrato de concesión se derivan, en favor del particular adjudicatario, una serie de derechos que consisten, esencialmente, en explotar el servicio en los términos, plazo y condiciones establecidos en el contrato y conforme con las normas jurídicas en vigor; y percibir una remuneración por parte de los usuarios del servicio, como contraprestación del mismo, manteniendo el equilibrio financiero del contrato.*

*Frente a esos derechos del concesionario, la Administración queda imposibilitada —salvo los actos relacionados con el poder de organización y control de la prestación del servicio-, para tomar cualquier decisión que pueda perjudicar la situación jurídica del particular, quedando obligada a no afectar el equilibrio financiero del contrato y a no rescatar la concesión si no es por los supuestos legalmente establecidos para dicho fin.*

*Ahora bien, en cuanto a la naturaleza del derecho derivado de una concesión de servicio público en favor del concesionario, se ha discutido si constituye un derecho real administrativo o un derecho subjetivo. La Procuraduría General de la República se ha inclinado por considerar que se trata de un derecho subjetivo (C-065-2001):*

*"El accionante afirma que el concesionario es titular de un derecho real administrativo, que le permite disponer, disfrutar de dicha concesión.  Posición que, en criterio de este Órgano Asesor, no es totalmente aceptable. El concesionario tiene, evidentemente, el deber y no sólo el derecho, de prestar el servicio. Pero la titularidad de ese servicio pertenece a la Administración. Por consiguiente, corresponde a la autoridad administrativa organizar el servicio y controlar la prestación que de él haga el concesionario. La Administración permanece maitre del servicio. La naturaleza de servicio público impide que el concesionario pueda tener derecho de disposición sobre la concesión misma que le permita venderlo, enajenarlo o embargarlo libremente.*

*La concesión de servicio público es diferente de la concesión de dominio público. Respecto de esta última se acepta doctrinariamente [...] la titularidad de derechos reales administrativos[...]*

*Tomando en cuenta la naturaleza de la concesión, consideramos que el concesionario es titular de un derecho subjetivo, [...]. " Procuraduría General de la República, informe rendido a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dentro de la Acción de Inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente No. 5979-C-94. Lo subrayado no es del original.*

*Como bien indicó la Procuraduría, el concesionario de un servicio público no sólo tiene el derecho de prestarlo, si no el deber de hacerlo. Además, la titularidad del servicio pertenece a la Administración, lo que impide al concesionario disponer libremente del mismo. Tal posición fue avalada por la Sala Constitucional, en sentencia n, 0 1995-5403, de las 16:06 horas del 3 de octubre de 1995, al señalar:*

*Queda claro que el derecho derivado de la concesión no es de naturaleza real administrativa, se trata del otorgamiento de un derecho de explotación, no de un derecho real. (La concesión de servicio público es distinta de la concesión de dominio público, de la que efectivamente nace un derecho real administrativo, y que en todo caso, origina un derecho de goce y no de garantía o de adquisición, por cuanto el contrato se otorga  sobre un bien de naturaleza demanial.) El concesionario tiene evidentemente el deber, y no sólo el derecho, de prestar el servicio público, quedando la titularidad de ese servicio en la Administración, a quien corresponde la organización del servicio público y el control de la prestación que haga el concesionario. En virtud de la naturaleza del servicio público es que se impide que el concesionario pueda tener un derecho de disposición sobre la concesión misma, que le permita venderlo, enajenarlo o embargarlo libremente. La concesión de servicio público crea un derecho en el concesionario frente al cual la Administración está imposibilitada de tomar ciertos actos que afecten la situación jurídica producida por el particular, excluyéndose por supuesto los actos tomados en virtud del poder de organización y control que corresponden por definición a la autoridad administrativa. De lo anterior se concluye que, en virtud de la naturaleza de la concesión el concesionario es titular de un derecho subjetivo, es decir su derecho es un derecho personal respecto del concedente, y no de un derecho real. " (Lo subrayado no es del original).*

*Tal y como apunta la Sala, en virtud de la naturaleza pública de la concesión, el concesionario es titular de un derecho subjetivo y personal respecto de la Administración concedente y, por consiguiente, no puede disponer del derecho de concesión, de manera que no puede venderlo o enajenarlo libremente.*

*Téngase en cuenta, además, que una de las' características esenciales de los contratos de concesión de servicios públicos es que son contratos "intuito personae". Ello implica que la concesión es resultado de la  valoración que el órgano concedente realiza de las condiciones que el particular ha ofrecido para brindar el servicio, normalmente previo señalamiento de los requisitos mínimos para su prestación.*

*De ese carácter personalísimo de la concesión se desprende que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato respectivo corresponde, de manera exclusiva, al concesionario, lo que excluye la posibilidad de transferir, en tesis de principio, la concesión. En efecto, la confianza que le ha sido acordada por la Administración no puede ser alterada por una transmisión a tercero, sin que lo permita la ley y previa autorización administrativa.*

**SOBRE EL CASO CONCRETO:** 

En el presente caso se tiene que un concesionario, de una placa de taxi fallece y en vida había nombrado a su hija menor de edad como beneficiaria titular de la concesión; asimismo nombra como beneficiaria suplente a su esposa.

Ante la situación anterior y dado la solicitud presentada por la señora MMF, esposa del causante, el señor OAC, quien era el concesionario de la Placa de Taxi 000, ubicada en 000, el Consejo de Transporte Público, mediante el Acuerdo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023, determina rechazar la solicitud de traspaso mortis causa, y cancela la concesión de la Placa de Taxi 000, debido a que la señora MF, es la beneficiaria suplente y quien funge como beneficiaria titular es la señorita DAM.

Por su parte, la señora MMF, recurre el acto que le deniega el traspaso mortis causa, argumentando en lo conducente que el artículo 42 bis de la Ley No. 7969, otorga la posibilidad a los concesionarios de nombrar un beneficiario titular y uno suplente, dentro de personas parientes, dentro de las cuales se encuentran los hijos y el consorte o conviviente en unión de hecho, y en ninguna parte de la Ley No. 7969, se dispone que el beneficiario designado de la concesión deba ser mayor de edad. Manifiesta, además que la Convención de los Derechos del Niño, en sus artículos 1, 2, 3, dispone que el Estado, debe velar por el bienestar del menor en todo momento y los tribunales y autoridades administrativas deben dar una consideración especial al interés superior del niño. Indica que debe observarse las disposiciones del Código de la Niñez y La Adolescencia, en sus numerales 1, 3, 4, 5, 8, 9, 29 así como los numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 2, 140, 145, 164, 167, 231, del Código de Familia, así como fallos de la Sala Constitucional, en el sentido de que en todo trámite en el que se encuentre un menor de edad involucrado, debe tenerse como preponderante el interés de este, así como su protección.

La recurrente hace remisión a los numerales 48, 49, de la Ley No. 7969, indicando que éstos determinan los requisitos subjetivos del concesionario, (en el caso del primero y en el caso del segundo dispone las excepciones a requisitos subjetivos), lo anterior, dice la recurrente, lo indica por cuanto en el Informe Jurídico en el que se recomienda la denegatoria del traspaso mortis causa se menciona que la menor de edad DAM y su madre MM, no cumplen con los requisitos subjetivos establecidos en la Ley No. 7969, pero en ningún momento se dio ningún acto administrativo motivado para exonerar de los requisitos de manejo del taxi a la señorita y su madre tal como lo indica el numeral 49 de la Ley No. 7969. Refiere que, en concreto, la señorita AM y su Madre están a derecho de la exoneración del manejo del taxi y por ende debe darse el traspaso mortis causa.

En cuanto a los argumentos indicados por la recurrente, respecto de los derechos de la menor DAM, este Tribunal Administrativo de Transporte, no entra a referirse a dichos argumentos, por cuanto en el presente asunto debe este Órgano avocarse al análisis de los elementos fácticos y jurídicos del acto administrativo que rechaza la petición realizada por la señora MMF, y como se puede verificar de los resultandos de la presente resolución y de los hechos probados, la recurrente en ningún momento, ni en su solicitud primaria ni en la ampliación que hace de esta con posterioridad, solicita al Consejo de Transporte Público, en representación de su hija menor, que la concesión de la Placa de Taxi 000, fuera trasladada mortis causa a la señorita AM, por ser la beneficiaria titular, sino que la promovente en este caso lo que gestiona en dichos documentos, es que la concesión indicada le fuera traspasada a su persona, por esa razón y de conformidad con el cuadro fáctico existente, este Tribunal debe concentrar su análisis a lo solicitado, por la recurrente al CTP y lo actuado por éste, con referencia a dicha solicitud.

En cuanto al caso bajo análisis, es claro que el Consejo de Transporte Público debe actuar bajo el principio de legalidad y no cuenta con la posibilidad de hacer valoraciones de índole subjetivo, aún cuando pueda parecer muy loable el hacerlo.

Si nos remitimos a las piezas del expediente administrativo, específicamente a la solicitud presentada al Consejo de Transporte Público, el 10 de noviembre de 2022, por la señora MF, vemos que esta indicó, que su esposo el señor OAC, falleció y en vida fue concesionario de la Placa de Taxi 000 asignada a la base de operaciones 000. Indica que, en virtud de ser heredera de la concesión, solicita iniciar el traspaso mortis causa, para que ella pueda seguir trabajando dicha concesión, ya que es el único medio de subsistencia suyo y de su hija menor de edad; solicita, además, se le exonere de manejar el vehículo amparada en el artículo 42 bis de la Ley No. 7969, por cuanto es ama de casa y debe ver por su hija menor de edad.

La señora MMF, amplía su solicitud mediante escrito presentado el 24 de noviembre de 2022 en la plataforma de servicios del CTP, y además de reiterar lo indicado en su solicitud en cuanto a que fue esposa del causante AC, concesionario de la placa de taxi 000, señala que la beneficiaria directa es la señorita DAM, quien es menor de edad y la beneficiaria suplente es su persona. Indica que conoce que desde el año 2014 el CTP, normó y aprobó los requisitos para el traspaso de la concesión denominado "mortis causa" amparado a la Ley No. 9027, (Que modificó la Ley No. 7969 artículo:42 bis) pero indica la señora MF, que el artículo 42 bis es concordante con beneficiarios mayores de edad y no se contempló en dicha normativa si los menores de edad pueden ser beneficiarios de una concesión. Que por lo indicado la señora MF, inició el proceso de traspaso mortis causas en virtud de que la beneficiaria DAM, es menor de edad y de conformidad con el artículo 140 del Código de Familia compete a los padres regir a los hijos, protegerlos y administrar sus bienes y representarlos legalmente y como en el caso de la concesión no existe diferencias ni oposición entre su hija Dinette Alvarado y su persona, solicita ser a ella a quien se le traspase la concesión de la placa de taxi 000 y por ello pretende: "Por lo consiguiente solicito a ustedes continuar con el proceso de traspaso mortis causa a favor de mi persona MMF una vez que he demostrado que soy la representante de mi hija legalmente por ser menor de edad".

Así las cosas, en los términos del numeral 42 bis de la Ley Noe 9027, no puede el Consejo de Trasporte Público traspasar la concesión de la Placa de Taxi 000 a la señora MMF, pues ésta no fue designada beneficiaria titular sino suplente y por lo tanto de proceder el Consejo de Transporte Público a aceptar la solicitud presentada ella estaría yendo más allá de lo que la Ley autoriza y, por ende, su actuación sería violatoria del principio de legalidad. 

De lo dicho hasta aquí este Tribunal Administrativo de Transporte, analizado el cuadro fáctico considera necesario transcribir lo que indica el numeral 42 bis de la Ley No. 7969.

El artículo 42 bis, que reforma 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, indica.

*"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, hilos 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 p 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 I 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-l 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 NO 9027 del 6 de febrero del  2012) (El Resaltado es nuestro) "*

Como se aprecia de la normativa transcrita y del cuadro fáctico que se plasma en las diferentes piezas del expediente administrativo, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, actuó conforme a derecho y por lo tanto no queda más que declarar sin lugar el presente recurso de apelación.

Como se verifica en la especie, la ley es clara al indicar **"La persona suplente entraría como beneficiaria directa si fallece la persona titular"** (el resaltado es nuestro). En otras palabras, tal como fue redactada la Ley, para que el beneficiario suplente pueda acceder a la concesión, debe mediar el fallecimiento del que fuera designado titular, lo que en el presente caso no ocurre.

Lo anterior, tiene como consecuencia que la recurrente, la señora MMF, carezca de legitimación para solicitar que se le otorgue el traspaso de la concesión de reiterada cita, dado que su prerrogativa a pedir que se le traspase la concesión mortis causa solamente adquiere la connotación de derecho subjetivo hasta que se de el presupuesto de la norma 42 bis de la Ley No. 7969, antes de ello y estando en vida la persona designada como titular, solamente mantiene una expectativa de derecho. 

Con relación al tema de la legitimación, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia número 00822 de fecha 04 de julio de 2013 de las 09:20 horas indicó lo que a continuación se consigna:

*"****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  además de determinar quiénes 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 enjuicio ". 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.*

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Administrativo de Transporte, debe determinar que la acción recursiva debe rechazarse, por falta de legitimación de la recurrente para solicitar que se le traspase la concesión de la Placa de Taxi 000, a su favor. 

# **POR TANTO**

I.- Se declara sin lugar por falta de legitimación el Recurso de Apelación, interpuesto por la señora MMF, cédula de identidad No. 000, quien representa a su hija menor de edad, DAM, cédula de menor de edad No. 000, en contra del Artículo 7.2 de la Sesión Ordinaria 33-2023 de 16 de agosto de 2023, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Publico.

1. Según las disposiciones del artículo 16 de la Ley No. 7969, rector en la materia, se recuerda que los fallos de este Tribunal son de acatamiento inmediato, estricto y obligatorio.
2. De conformidad con el artículo 22, inciso c), de la citada Ley No. 7969, la presente resolución no tiene ulterior recurso por lo que se tiene por agotada la vía administrativa.

NOTIFIQUESE. –

Lic. Ronald Muñoz Corea

**Presidente**

Lcda. Maricela Villegas Herrera Lcda. María Susana López Rivera

**Jueza**  **Jueza**