**Resolución No. TAT-4137-2024**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** Curridabat, a las 7:40 horas del 23 de abril de 2024.

Se conoce **recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad absoluta**, presentado por la empresa **tcsa,** cédula de persona jurídica 000, representada por el señor **rrr**, portador de la cédula de identidad número 000, actuando en su condición de Gerente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la citada empresa, en contra del **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022 del 28 de setiembre de 2022,** adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público**,** referida al rechazo de la solicitud de prórroga para realizar sustitución de unidades fuera de vida útil, que operan en diferentes rutas; el presente asunto se tramita en este Despacho, bajo el **Expediente Administrativo No. TAT-078-23.**

**RESULTANDO**

**PRIMERO.-** Mediante el **Oficio No.** **CTP-DT-DAC-OF-0915-2022 del 23 de junio de 2022**, la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, emite recomendación a los miembros de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, vinculada con la solicitud presentada por algunas empresas a través de la cual, requieren a ese Consejo, autorice una prórroga al plazo otorgado para sustituir aquellas unidades que se encuentran fuera de vida útil. Conforme dicha solicitud la Dirección Técnica, recomienda lo siguiente:

*“1. Remitir el presente a la Junta Directiva para su conocimiento y lo que corresponda.*

*2. Revisar la petición de cada empresa y otorgar una prórroga para realizar la sustitución de las unidades que se encuentra fuera de vida útil y que dichas unidades sean llevadas a Revisión Técnica Vehicular para que las mismas puedan seguir brindando el servicio por el tiempo que este Órgano Colegiado considere pertinente.*

*3 (…)”*

(Ver folios del 35 al 36 del expediente administrativo)

**SEGUNDO.-** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022 del 28 de setiembre de 2022**, conoció las recomendaciones contenidas en el **Oficio No. CTP-DT-DAC-OF-0915-2022 del 23 de junio de 2022**, descrito en el resultando anterior, y a través de dicho acto administrativo acordó, lo que a continuación, en lo que interesa, se transcribe:

*“(…)* ***POR TANTO, SE ACUERDA****:*

1. *Dar por recibido el oficio CTP-DT-DAC-OF-0915-2022, el cual forma parte integral de este acuerdo.*
2. *Rechazar la solicitud planteada por las empresas (…) tcsa (Rutas No. 000 y 000; (…), a la vez que se les previene a las empresas realizar la sustitución de las unidades que se encuentren fuera de vida útil en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de este acuerdo.*
3. *Instruir al Área Técnica y a la Dirección de Asuntos Jurídicos para que de conformidad con la Ley 7600, todas las solicitudes de prórroga para realizar la sustitución de unidades que se encuentran fuera de vida útil, sean rechazadas ad portas, sin necesidad de ser elevadas a conocimiento de esta Junta Directiva.*
4. *Notifiquese. (…)*

(Ver folios 33 y 34 del expediente administrativo)

**TERCERO.-** Mediante escrito presentado ante la Plataforma de Servicios del Consejo de Transporte Público, el 06 de octubre de 2022, el señor **RRR,** representante de la empresa **tcsa,** interpone formal Recurso de Revocatoria con Apelación en Subsidio y Nulidad Concomitante, contra el **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022,** adoptado por la Junta Directiva de dicho Consejo, a través del cual, entre otros acuerdos se otorga un plazo de diez (10) días hábiles a las empresas concesionarias y permisionarias, para sustituir aquellas unidades que se encuentran fuera de vida útil.

A través de su escrito de interposición, en resumen, alega la parte recurrente:

- Señala que el plazo de diez días otorgado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en la Sesión Ordinaria 43-2022, para el cambio de unidades que se encuentran fuera de vida útil, es un plazo contrario a la justicia y a la lógica, por ser sumamente perentorio.

- Manifiesta que dicho acuerdo limita el derecho a ejercer su defensa, al instruir al Área Técnica y la Dirección de Asuntos Jurídicos, rechazar todas las solicitudes de prórrogas que se presentaran.

- Argumenta que las demandas de usuarios de las Rutas 000 y 000, que mantenían en el mes de marzo de 2020, aún no han alcanzado el punto de equilibrio producto de la pandemia producida por el Covid-19, y aunado a ello, el aumento considerable del costo de los bienes y servicios, especialmente del diesel y de otros productos derivados del petróleo y la tarifa deficitaria con la que operan, dificulta hacer inversiones en equipo automotor.

- Señala que su representada, con muchas dificultades, “apenas ha podido poner al día las diferentes obligaciones”, lo cual ha sucedido en los últimos meses.

- Indica que la situación antes descrita ha dificultado el acceso al crédito bancario, especialmente por la proyección de ingresos, pues ésta se ve impactada ante la incertidumbre de no saber cuándo la demanda de usuarios volvería a la normalidad.

- Manifiesta que durante la época lluviosa que se presentó en el año 2022, el país fue azotado por continuas ondas tropicales las cuales han generado el deterioro de las vías y la baja significativa de la demanda de usuarios, por el constante peligro de avalanchas de tierra, lodo e inundaciones.

- Argumenta que, aun cuando se han podido mantener con la operación del servicio, ello ha sido producto del inmenso sacrificio de su representada, pero que ello no implica que no se hayan visto severamente afectados.

- Alega que la inversión para la adquisición de equipos se realiza “apalancado” con créditos que se contraen con el Sistema Financiero Nacional y con recursos propios, toda vez que el Banco no “presta” el 100% del valor de las unidades, por lo que el plazo de 10 días que se autorizó para sustituir las unidades, es mínimo, considerando que el plazo prudencial y razonable, debió ser de no menos de 90 días, de conformidad con lo establecido en el numeral 16.1 de la Ley General de la Administración Pública.

-. En cuanto al punto 3 del Acuerdo impugnado alega que dicho artículo transgrede abiertamente lo dispuesto por el artículo 39 de nuestra Constitución Política, pues se constituye en una violación al derecho de defensa.

-. Señala que el acto emitido carece de motivación, vulnerándose en consecuencia el principio de legalidad.

-. En línea con lo anterior señala además que, es evidente que el acuerdo que se impugna está viciado de nulidad absoluta, toda vez que el plazo de 10 días que les fue otorgado para el cambio de unidades, violenta los principios de la lógica y la conveniencia a que alude el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública.

-. Concluye que, por las razones antes detalladas en la adopción del acuerdo impugnado, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, se presentaron dos de los tres vicios típicos de los actos administrativos, a saber:

1) Violación de ley y;

2) Desviación de poder

Que en consecuencia se está en presencia de una nulidad absoluta que por su gravedad no es susceptible de saneamiento o convalidación, y de ahí la solicitud para que se declare la nulidad del acuerdo en cuestión.

Sustenta su petitoria sobre lo siguiente:

Se acoja y se declare con lugar en todos sus extremos, el recurso de revocatoria con apelación en subsidio y la nulidad del Artículo 7.7. de la Sesión Ordinaria 43-2022 adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, por ser contrario a derecho, por las siguientes razones:

1. En relación con los puntos 1 y 2 de la parte dispositiva del referido Acuerdo, en los cuales se otorga un plazo de 10 días para sustituir las unidades fuera de vida útil, considera su representada que dicho plazo es contrario a la lógica por ser sumamente perentorio y en su lugar se establezca un plazo no menos de 90 días para proceder con la sustitución de las unidades.
2. En relación con el punto 3 de la parte dispositiva, por cuanto se limita el derecho a la defensa por instruir al Área Técnica y la Dirección de Asuntos Jurídicos, para que todas las solicitudes de prórroga sean rechazadas ad portas.

Por último, solicita que, en caso de no acogerse el recurso de revocatoria y nulidad parcial, se eleve en apelación el presente asunto.

(Ver folios del 13 al 16 del expediente administrativo)

**CUARTO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el **Artículo** **7.5 de la Sesión Ordinaria 36-2023, celebrada el 06 de setiembre de 2023**, conoce y aprueba los alcances del Oficio No. CTP-AJ-OF-01128-2023 del 21 de agosto de 2023, emitido por la Asesoría Jurídica de dicho Consejo, en el cual plantea la propuesta de la respuesta del Recurso de Revocatoria interpuesto por la empresa **tcsa**, contra el **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022 del 28 de setiembre de 2022**, y con base en los argumentos esbozados en dicho Oficio, procede con el rechazo del Recurso de Revocatoria interpuesto por la citada empresa y eleva el Recurso de Apelación en Subsidio, ante este Tribunal Administrativo de Transporte, para su conocimiento y resolución. En resumen, el Oficio No. CTP-AJ-OF-01128-2023 del 21 de agosto de 2023, el cual sustenta el Acuerdo **7.5 de la Sesión Ordinaria 36-2023,** adoptado por la Junta Directiva, indica, en lo atinente al recurso de revocatoria, lo siguiente:

- Que en el presente asunto se ha demostrado que el recurrente RRR, es el Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la empresa **tcsa,** permisionaria de las rutas regulares Nos. 000 (000) y 000 (000) y que por tanto, las decisiones tomadas por la Administración, presuntamente podrían afectar sus intereses; en consecuencia, existe un interés legítimo de la parte recurrente para reclamar los derechos que, según su criterio, se han visto lesionados.

* Que las concesiones y permisos del transporte público remunerado de personas, en sus distintas modalidades, son un servicio público, propiedad del Estado, que la Administración delega en particulares para su explotación, y por esa razón, tiene el derecho de regularlos, controlarlos y vigilarlos en lo atinente al cumplimiento de obligaciones, tales como cumplir con el total de la flota óptima autorizada, para brindar el servicio y que la misma se encuentre dentro de la vida útil establecida por la ley.
* Señala que la Ley Reguladora del Transporte Público Remunerado de Personas, No. 3503 establece, como potestad de imperio del Ministerio de Obras Públicas, la cual debe ejercerse a través del Consejo de Transporte Público, el ejercicio de la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y transporte de personas y en ese sentido se fija la competencia de la Administración para solicitar el cumplimiento de horarios, itinerarios y condiciones necesarias orientadas a la satisfacción de las necesidades de los usuarios del transporte público.
* Que los concesionarios y permisionarios tienen pleno conocimiento de las obligaciones que deben asumir para cumplir de manera óptima el servicio que se les ha encomendado y son las empresas, las responsables de la buena administración y cumplimiento de las obligaciones como como concesionarias y/o permisionarias y en esa línea es que el Consejo de Transporte Público debe solicitar el cumplimiento de las condiciones, en apego total del principio de legalidad.
* Señala que todas las concesionarias y permisionarias que prestan el servicio del transporte público, deben conocer que la vigencia de la flota autorizada para la operación del servicio es por un periodo de 15 años , de conformidad con lo que establece la Ley 7600, sobre el particular y que, pese de ello, la empresa recurrente al año 2023, no ha cumplido con el requisito de vida útil autorizado, con algunas de sus unidades aprobadas y al no cumplir, se quiere valer de solicitudes de prórroga a todas luces extemporáneas.
* Argumenta, además, que los plazos otorgados para la sustitución de las unidades, para nada se contraponen a la justicia, y la lógica y que en ese sentido, las reglas están muy claras y establecidas desde que inician las empresas su operación, pues deben saber que uno de los puntos, es que la vida útil autorizada para las unidades que brindan el servicio es de 15 años, según lo establecido por el artículo 46 bis, según la reforma a la Ley No. 7600.
* Indica que, el artículo 17 de la Ley 3503 supra citada, dispone que son obligaciones del empresario del transporte remunerado de personas, sustituir los vehículos que, temporal o definitivamente, se retiran del servicio por otros de capacidad igual o mayor y en esa línea, la empresa prestataria del servicio no puede tener el libre albedrío sobre decisiones tan fundamentales como la variación de la flota óptima o el utilizar unidades que ya no cumplen las normas establecidas para un servicio regular de este tipo.
* **En lo que atañe al incidente de nulidad presentado por la parte recurrente, argumentan:**
* Que existe la imperiosa obligación de todos los concesionarios y prestadores del servicio público, de ajustarse al marco jurídico que regula la prestación de dicho servicio público y así cumplir con el interés público que es unos de los principios más importantes que se persigue a través de la concesión.
* Que en línea con lo expuesto, el CTP también debe apegarse al cumplimiento del principio de legalidad que rige a la Administración Pública, en este caso, en la atención de un interesado directo en el permiso sobre la ruta regular en cuestión.
* Que, en virtud de la firma de un contrato, el concesionario debe cumplir con todas las obligaciones que tal condición conlleva, a fin que se brinde un buen servicio a los usuarios, bajo los parámetros exigidos y que en consecuencia, el incumplimiento de dichas obligaciones puede llegar a afectar el derecho del permisionario o concesionario.
* Que un concesionario no puede disponer de la concesión que le fue otorgada, sino que está limitado por una serie de normas legales.
* Que aun cuando la parte recurrente alega en general, que el acuerdo impugnado presenta vicios, tales argumentos no son de recibo, puesto que en dicho acto administrativo no existen vicios ni en la causa, motivo y contenido, si se tiene en consideración que punto por punto y con pruebas, todas las argumentaciones alegadas por la parte recurrente, han sido rebatidas.

**Que conforme los argumentos esbozados en el citado Oficio, en resumen, recomiendan:**

* Rechazar el Recurso de Revocatoria y la Nulidad Absoluta, interpuesto por la parte recurrente, contra el Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022.
* Elevar el Recurso de Apelación para conocimiento del Tribunal Administrativo de Transporte.

(Ver folios del 04 al 12 del expediente administrativo)

**QUINTO:** La Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, mediante la Certificación SDA/CTP-23-11-0055 del 17 de noviembre de 2023, certifica y remite al Tribunal Administrativo de Transporte, la documentación vinculada con el Recurso de Apelación y Nulidad Absoluta concomitante, interpuesto por **tcsa,** a efectos que, por las competencias que le fueron conferidas, conozca y resuelva en alzada, la referida acción recursiva y el incidente de nulidad absoluta concomitante. (Ver folios 01 al 26 del expediente administrativo)

**SEXTO:** ElTribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 01 del 28 de agosto de 2023, solicita a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, se sirva certificar el Acuerdo 7.7 de la Sesión Ordinaria No. 43-2022, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, el 28 de setiembre de 2022, así como cualquier otro antecedente o información vinculada con dicho Acuerdo. Dicha prevención es notificada a la dependencia antes mencionada el 29 de noviembre de 2023. (Ver folios 27 y 30 del expediente administrativo).

**SÉTIMO:** Que, adjunto al Oficio No. CTP-SDA-OF-00182-2023 del 28 noviembre de 2023, recibido en el Tribunal Administrativo de Transporte el 04 de diciembre de 2023, la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, remite la Certificación SDA/CTP-23-11-00040 emitida el 28 de noviembre de 2023, a través de la cual certifica el Acuerdo 7.7. de la Sesión Ordinaria 43-2022, correspondiente al rechazo de solicitud de prórroga realizada por algunos empresarios, para realizar la sustitución de las unidades que están fuera de la vida útil. (Leánse folios del 031 al 036 del expediente administrativo)

**OCTAVO**: El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 2 del 18 de diciembre de 2023, requiere a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, se sirva certificar, la fecha de notificación a la parte recurrente, del Acuerdo 7.7 de la Sesión Ordinaria No. 43-2022 adoptado por la Junta Directiva de ese Consejo y, además, proceda con la aclaración de la inconsistencia detectada por este Tribunal, en lo que a la fecha de notificación del referido Acuerdo, se refiere. Dicha prevención fue notificada el 19 de diciembre de 2023.

(Ver folios 37 y 39 del expediente administrativo)

**NOVENO:** La Secretaría de Instrucción del Tribunal Administrativo de Transporte, mediante el Oficio TAT-SI-002-2024 del 12 de enero de 2024, remite sin el trámite correspondiente a la Licenciada María Susana López Rivera, Jueza de Instrucción de dicho Tribunal, el expediente administrativo No. TAT-078-23, dado el vencimiento del plazo concedido a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, a través de la Prevención No. 2, para que brindara la información requerida en dicha prevención.

(Ver folio 40 del expediente administrativo)

**DÉCIMO:** El Tribunal Administrativo de Transporte, a través de la Prevención No. 3 del 16 de enero de 2024, reitera a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, la solicitud de la información requerida a través de la Prevención No. 2 y concede para tales efectos, un plazo improrrogable de tres días (3) hábiles a partir de su recibo. Dicha Prevención es notificada mediante el correo electrónico del 17 de enero de 2024.

(Ver folio 41 y 43 vuelto del expediente administrativo)

**DÉCIMO PRIMERO**: La Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, adjunto al Oficio No. CTP-SA-OF-0007-2024 del 19 de enero de 2024, remite la Certificación SDA/CTP-24-01-0021 emitida el 19 de enero de 2024 a través de la cual, certifica el comprobante de notificación a la empresa **tcsa,** del Acuerdo No. 7.7 de la Sesión Ordinaria No. 43-2022 adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, el 28 de setiembre de 2022. (Ver folios 44 al 46 del expediente administrativo)

**DÉCIMO SEGUNDO:** El Tribunal Administrativo de Transporte, a través de la Prevención No.4 del 29 de febrero de 2024, solicita al Departamento de Concesiones del Consejo de Transporte Público, información vinculada con la vida útil de las unidades con las que la empresa **tcsa,** explota el servicio de transporte público remunerado de personas, en las rutas autorizadas. Dicha Prevención es notificada mediante el correo electrónico del 29 de febrero de 2024.

(Léase folios 47 y 49 vuelto)

**DÉCIMO TERCERO**: Mediante el Oficio CTP-DT-DAC-OF-2024-0911 del 07 de marzo de 2024, el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos del Consejo de Transporte Público, remite al Tribunal Administrativo de Transporte la información vinculada con la vida útil de las unidades con las que la empresa **tcsa,** explota el servicio de transporte público remunerado de personas, en las rutas autorizadas, misma que fuera requerida en la Prevención No. 4. (Ver folios del 51 al 55 del expediente administrativo)

**DÉCIMO CUARTO**: En el procedimiento seguido se han observado los términos y prescripciones legales pertinentes.

**REDACTA LA JUEZA MARÍA SUSANA LÓPEZ RIVERA,**

**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.**

**2.1- En cuanto al plazo**:El acto administrativo que se impugna, a saber, el **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria No. 43-2022 del 28 de setiembre de 2022** fue notificado a la empresa recurrente al medio establecido para dicho fin, el **30 de setiembre de 2022**, y el escrito a través del cual interpone la parte recurrente el Recurso de Apelación en subsidio e Incidente de Nulidad Concomitante, fue presentado el **06 de octubre de 2022**; es decir, la interposición del recurso fue realizada dentro del plazo legalmente conferido para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley No. 7969; en consecuencia, la acción recursiva interpuesta resulta admisible para su conocimiento y resolución.

**2.2.- En cuanto a la Legitimación:** El acto administrativo impugnado por el señor **rrr**, actuando en su condición de Gerente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la empresa **tcsa**, el cual se encuentra contenido en el **Artículo 7.7 de Sesión Ordinaria No. 43-2022 del 28 de setiembre de 2022**, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, a través del cual **rechaza** la solicitud de prórroga realizada por la empresa recurrente y otras empresas, para realizar la sustitución de unidades fuera de vida útil, que operan en diferentes rutas;.

Conforme lo expuesto, efectuado el análisis pertinente a la luz de los argumentos de la parte recurrente y de conformidad con las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico que aluden y regulan el instituto de la legitimación, se concluye que su pretensión, en cuanto a revocar el acuerdo impugnado y restituir su estado original, resulta viable, pues de fondo debe contarse con un interés protegible que se encuentre lesionado por una resolución desfavorable; esto es que, la legitimación para ejercer un acto de impugnación, se encuentra supeditada a la existencia de un agravio o gravamen a raíz de lo resuelto, como en la especie ocurre.

**3.- HECHOS PROBADOS.** Para el análisis y resolución del presente recurso, se tienen como hechos probados los que a continuación se cita.

**1.** Mediante el **Oficio No. CTP-DT-DAC-OF-0915-2022 del 23 de junio de 2022**, la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, emite recomendación a los miembros de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, vinculada con la solicitud presentada por algunas empresas a través de la cual, requieren a ese Consejo, autorice una prórroga al plazo otorgado para sustituir aquellas unidades que se encuentran fuera de vida útil. (Ver folios del 20 y 21 del expediente administrativo)

**2.** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022 del 28 de setiembre de 2022**, rechaza la solicitud planteada por las empresas (…) **tcsa** (Rutas No. 000 y 000; (…), a la vez que se les previene a las empresas realizar la sustitución de las unidades que se encuentren fuera de vida útil en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de este acuerdo. (Ver folio 33 del expediente administrativo)

**3**. Que en el Diario Oficial La Gaceta No. 8 del 18 de enero de 2023, se le notifica a todos los permisionarios y concesionarios, por una única vez, que, en el plazo improrrogable de tres meses contados a partir del día siguiente hábil de la referida notificación, deberán proceder a sustituir la o las unidades que al amparo del artículo 46 bis de la Ley No. 7600, se encuentran fuera de la vida útil.

(Ver folio 24 del expediente administrativo)

**4.-HECHOS NO PROBADOS:** Ninguno de relevancia para la resolución del presente asunto.

**5.SOBRE EL FONDO.-** Este Tribunal procederá con el análisis y resolución de la acción recursiva interpuesta, a partir del abordaje de figuras jurídicas que deben aplicarse en la especie, así como de la normativa que en lo atinente al cumplimiento de requisitos por parte de quienes ostentan permisos y concesiones de autobuses, se deben observar.

Congruente con lo anterior, se seccionará la respuesta a la acción recursiva interpuesta, a partir del siguiente abordaje de temas:

*a****.- Sobre el Principio de Legalidad*:**

El principio de legalidad, constituye uno de los pilares fundamentales sobre el cual la Administración Pública debe amparar sus actuaciones. Dada su trascendencia, se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal y en su esencia prescribe la obligación de la Administración Pública de someter sus actos al ordenamiento jurídico.

En esa línea, conviene traer a colación el postulado de dicho principio, regulado por los artículos 11 de la Constitución Política y el 11) de la Ley General de Administración Pública. Postula el ordinal 11 constitucional:

*“ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.* (El subrayado no es del original)

En ese mismo orden, establece el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública:

*“Artículo 11.-*

*1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

*2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”* (El subrayado no es del original)

Como común denominador que se destaca en ambas normas, se puede rescatar la obligación de los funcionarios públicos de circunscribirse a lo preceptuado por el ordenamiento jurídico y a la obligación de someter sus actuaciones a lo que dicte dicho ordenamiento. Es decir, a través de dicho principio se previó, tanto a nivel constitucional como legal, la posibilidad de que un funcionario con algún grado de poder, en el uso de las potestades de imperio, bajo el argumento de la discrecionalidad de la Administración, pueda abusar de éste, emitiendo actos administrativos en beneficio propio o peor aún, en perjuicio de otro, lesionando sus intereses legítimos o sus derechos subjetivos; funge entonces el bloque de legalidad como una “contención” que en principio, procura que en todo momento, la Administración Pública supedite su accionar, única y exclusivamente a lo que prescriba la ley.

Bajo este contexto la Procuraduría General de la República, a través del Dictamen C-130-2014 del 22 de abril de 2014, en lo que atañe al principio de legalidad y sus alcances, señaló en lo que interesa, lo siguiente:

*“…recordemos que el principio de Legalidad de la Administración consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado también en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública,* ***sujeta toda la actuación de la Administración a la existencia de una norma jurídica previa que le autorice su accionar…***

*Sobre este punto la jurisprudencia judicial ha señalado:*

***“El principio de legalidad, es efecto y manifestación directa del sometimiento del Poder Público al Derecho****. En este sentido, todo el* ***comportamiento de la Administración Pública está afecto y condicionado a una norma habilitadora, ya sea escrita o no escrita****. De esta forma, el instituto se proyecta en su doble vertiente positiva y negativa. En su primera dimensión, se constituye como fuente permisiva de la conducta administrativa específica, en tanto se traduce en concretas potestades administrativas, que por ser tales, adquieren el carácter de funcionales, es decir, dispuestas al servicio de la colectividad y para el cumplimiento de los fines públicos. Son pues, apoderamientos que se confieren a la Administración,* ***no para su ejercicio facultativo****, sino por el contrario, para su obligada aplicación, ejecutando no sólo el mandato del legislador, sino además, complementándolo mediante los diversos poderes que el Ordenamiento Jurídico le atribuye. Por ende, la función administrativa no puede verse como la ciega y cerrada ejecución del precepto legal, sino como complementaria y ejecutiva de lo dispuesto por las normas superiores. Por otro lado, en su fase negativa, el principio se proyecta como límite y restricción del comportamiento público, pues cualquier actuación suya, deberá ajustarse a la norma de grado superior, so pena de invalidez.(Resolución N° 274-2005 SECCION PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, a las diez horas cincuenta y cinco minutos del seis  de julio del dos mil cinco).*

*Bajo esta misma línea de pensamiento, este Órgano Asesor en su jurisprudencia administrativa señaló, lo siguiente:*

*Como usted bien sabe, la Administración Pública se rige en su accionar por el principio de legalidad. Con base en él, los entes y los órganos públicos sólo pueden realizar los actos que están previamente autorizados por el ordenamiento jurídico (todo lo que no está permitido está prohibido). En efecto, señala el artículo 11 LGAP, que la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

*Por su parte, la Sala Constitucional, en el voto N° 440- 98, ha sostenido la tesis de que, en el Estado de Derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, "…toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso –para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que este constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto."…*

*De lo anteriormente señalado, es claro que el principio de legalidad sostiene que toda autoridad o institución pública puede actuar solamente en la medida en que se encuentre autorizada para hacerlo por el ordenamiento jurídico*…”

Se colige de lo anterior la necesidad de que exista un precepto legal que habilite a la Administración Pública a actuar y que, supedite la forma en la que ejercerá dichas actuaciones para la consecución del interés público y la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

***b) Sobre el marco jurídico que regula los requisitos que deben observar, quienes, en nombre y representación del Estado, prestan el servicio de transporte público a través de la modalidad de autobús*:**

Dentro de las potestades del Estado (vistas éstas como un poder/deber) se incluye la prestación de servicio del transporte público, el cual, al igual que en los restantes servicios públicos que presta, debe garantizar en todo momento, la eficiencia, continuidad y seguridad.

Es por ello que el legislador, en procura de lo anterior, coloca al Estado, a través de sus órganos, (en este caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes) en una posición de garante del servicio, correspondiéndole la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas.

Las anteriores competencias se reflejan claramente en la disposición contenida en el artículo 2 de la Ley No. 3503 del 10 de mayo de 1965 *“Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores”* y sus reformas, el cual a texto expreso señala lo siguiente:

*“Artículo 2.- Es competencia del Ministerio de Transporte lo relativo al transporte automotor de personas en el país. Este Ministerio podrá tomar a su cargo la prestación de esos servicios públicos ya sea en forma directa o mediante otras instituciones del Estado, o bien conceder derechos a empresarios particulares para explotarlos.*

*El Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá la vigilancia, el control y la regulación del tránsito y del transporte automotor de personas. El control de servicios de transporte público concesionados o autorizados, se ejercerá conjuntamente con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, para garantizar la aplicación correcta de los servicios y el pleno cumplimiento de las disposiciones contractuales correspondientes.*

*A fin de cumplir con esta obligación, el Ministerio podrá:*

1. *Fijar itinerarios, horarios, condiciones y tarifas.*
2. *Expedir los reglamentos que juzgue pertinentes sobre tránsito y transporte en el territorio costarricense.*
3. *Adoptar las medidas para que se satisfagan, en forma eficiente, las necesidades del tránsito de vehículos y del transporte de personas*
4. *Realizar los estudios técnicos indispensables para la mayor eficiencia, continuidad y seguridad de los servicios públicos.*

*Para atender esas funciones, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes existirán órganos internos necesarios.”*

Se desprende de lo anterior, las potestades conferidas al Estado, no sólo para autorizar a terceros la prestación de los servicios de transporte bajo su responsabilidad, sino también, para ejercer la vigilancia y el control del funcionamiento eficiente de dichos servicios, estableciendo para tales efectos, pautas y regulaciones a las cuales deben sujetarse quienes, en condición de permisionarios o concesionarios, son facultados por parte del Estado, para su ejercicio.

En esa línea, desde el momento en el que la Administración Pública a través del órgano correspondiente, autoriza a un “empresario particular” la explotación de un servicio, éste último se ve compelido a las regulaciones que para dicha explotación, impone el Estado; y ello debe ser así por cuanto al Estado no sólo le interesa la prestación eficiente, ágil y continua de los servicios, sino además, que ésta sea desarrolle de manera segura, pues en este sentido no se debe obviar que de fondo, en la prestación de los servicios de transporte público, además de garantizar la movilidad de los usuarios, se tutela uno de los bienes jurídicos de mayor relevancia, cual es, es la seguridad e integridad de la vida de dichos usuarios; de ahí la importancia de que tanto el Estado como los privados, en la prestación de los servicios de repetida cita, se apeguen a la normativa dictada por el ordenamiento jurídico; es decir, se sometan al bloque de legalidad establecido.

En este mismo contexto, conviene referirse a lo dispuesto por el artículo 17, inciso c) de la Ley de repetida cita, el cual establece como obligación del empresario del transporte remunerado, “*sustituir los vehículos que, temporalmente o definitivamente, se retiran del servicio, por otros de capacidad igual o mayor, características idénticas y calidad igual o mejor”;* lo cual resulta consecuente con los fines que persigue el Estado con la explotación del servicio público del transporte remunerado, cual es, como se indicó supra, la prestación de dicho servicio de manera eficaz, continua y segura.

Ahora bien; como parte del marco jurídico que para la resolución del presente recurso de apelación resulta necesario destacar, que la Ley No. 7600 del 02 de mayo de 1996 “Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas discapacitadas” y sus reformas, en su artículo 46 bis, establece claramente las pautas sobre las cuales la Administración Pública a través del MOPT y del Consejo de Transporte Público, permitirán la circulación de autobuses de ruta en el servicio de transporte público; a texto expreso establece la referida norma:

*“Artículo 46 bis.-****Autobuses de ruta.****El Consejo de Transporte Público y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) no permitirán la circulación de autobuses de ruta en el servicio de transporte público, después de transcurridos quince años de su fabricación; este plazo es improrrogable.*

*Asimismo, no podrán circular autobuses de ruta de transporte público que no se encuentren debidamente acondicionados con las medidas de accesibilidad. Para ello, el Consejo de Transporte Público y el MOPT incorporarán, a partir del 1º de julio del año 2006, en los manuales de revisión técnica correspondientes, las normas de accesibilidad contenidas en esta Ley y sus Reglamentos. El ente encargado de realizar la revisión técnica vehicular deberá verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos de toda la flota del transporte público remunerado de personas.*

*(Así adicionado por el artículo 1° de la ley N° 8556 del 19 de octubre del 2006)*

La Ley No.7600, es una ley especial orientada a reconocer los derechos de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes. Siendo que definitivamente dicha población tiene algún tipo de vulnerabilidad física, el Estado benefactor (artículo 50 de nuestra Constitución Política) debe enfocarse en proveer las mejores condiciones para todos los usuarios, tomando en cuenta, además, las limitaciones que éstos puedan presentar.

En materia de los servicios del transporte público remunerado de personas, el escenario no es diferente y por eso, la Ley No. 7600 se constituye en el parámetro fundamental que garantiza la mejora en la accesibilidad de los servicios de esta naturaleza, para los usuarios que se encuentran en condiciones físicas especiales. En esa línea, el artículo transcrito, al constreñir al Estado a exigir un plazo de “vida útil” a las unidades de ruta en el servicio de transporte público, refleja el espíritu del legislador de procurar que, las personas que presentan algún tipo de limitación física, sean blindadas a través de pautas especiales consideradas en los servicios públicos, como por ejemplo, la obligación de los empresarios de sustituir sus unidades que superan la vida útil establecida por el cuerpo normativo en cuestión.

Tal obligación, es conocida de previo, por los prestatarios del servicio y en ese contexto acuerdan con el Estado (MOPT-CTP), explotar dicho servicio, comprometiéndose desde todo punto de vista, a sujetarse a las pautas y condiciones que se les impongan, y solo será el Estado a través de sus órganos el que podría ponderar la viabilidad y necesidad de modificar las pautas establecidas; pero mientras éstas estén vigentes, los empresarios del transporte remunerado de personas deberán apegarse a lo establecido, en observancia del principio de legalidad; en este caso puntual, deberán plegarse a lo que sobre el particular establece la Ley No. 7600 de repetida cita.

Congruente con lo anterior, es fundamental referirse al *Transitorio XXV* de la Ley No. 9078 *“Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y de Seguridad Vial”* incorporado a dicha normativa mediante Ley No. 10444 del 31 de enero de 2024; dicho Transitorio dispone:

*“Transitorio XXV.- Para efectos de la prestación del servicio de transporte público, en relación con la vida útil de las unidades,* ***se autoriza, por única vez,******que las unidades modalidad autobús de ruta regular, modelos 2007 y 2008, puedan ser utilizadas en el servicio de transporte público y circular hasta por un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley****. Esta norma es de aplicación única y exclusiva para las empresas autobuseras clasificadas como micro, pequeñas y medianas, según la clasificación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) y las cooperativas del sector de transporte público ubicadas en esas clasificaciones. El ente encargado de realizar la inspección técnica vehicular deberá verificar de previo el cumplimiento de los requisitos técnicos de la flota del transporte público que circule bajo esta habilitación. Las unidades de transporte que sobrepasen los quince años de antigüedad, y se acojan al plazo adicional establecido en el presente transitorio, deberán realizar la inspección técnica vehicular cada cuatro meses y cumplir con las condiciones de accesibilidad establecidas en la Ley 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y su reglamento.*

*Durante la vigencia de la presente norma transitoria, tanto el Consejo de Transporte Público como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos tendrán por autorizada la operación de las unidades cubiertas por esta disposición, para todos los aspectos operativos, tarifarios y legales”.*

El sector de transporte público fue uno de los sectores más afectados por los efectos generados por el virus COVID-19, pues a raíz de la necesaria implementación de las medidas sanitarias para evitar la propagación del coronavirus, surgió la obligación para los empresarios autobuseros, de ajustar y adecuar horarios y la oferta del servicio, para procurar el menor movimiento de las personas.

Esto sin duda, afectó al sector que, con muchos esfuerzos y de manera paulatina, empezó su recuperación.

Consciente de tal situación, se otorga una especie de amnistía, hasta por un año a partir de la entrada en vigencia del referido transitorio, y el Estado autoriza, por única vez, que las unidades modalidad autobús de ruta regular, modelos 2007 y 2008, puedan ser utilizadas en el servicio de transporte público y circular, como se expuso, hasta por un año; caso contrario, aquellas unidades que estén fuera del rango establecido por ley, deben seguir observando y aplicando la disposición contenida en el artículo 46 bis de la Ley No.7600, so pena de que el Consejo de Transporte Público, ante un eventual incumplimiento, proceda con la cancelación del permiso de la concesión.

**c) Sobre el caso concreto:** La parte recurrente sustenta su acción recursiva, contra el artículo 7.7. de la Sesión Ordinaria 43-2022, básicamente sobre dos aspectos:

* *El plazo de 10 días que otorga el Consejo de Transporte Público para que se sustituyan las unidades que superan los 15 años de vida útil, es contrario a la justicia y a la lógica, por ser sumamente perentorio y solicitan, se “establezca un plazo no menor de 90 días” para proceder con dicha sustitución.*
* *Se le limita el ejercicio del derecho de defensa al instruir al Área Técnica y a la Dirección de Asuntos Jurídicos, para que todas las solicitudes de prórroga sean rechazadas.*

Del análisis del expediente administrativo del recurso de apelación en subsidio e incidente de nulidad absoluta concomitante, conformado en este Tribunal se desprende que, una de las unidades autorizadas a la empresa **tcsa**, (000, modelo 000) en su condición de permisionario, para la explotación del servicio de transporte remunerado, en las rutas autorizadas, supera la vida útil a la que alude el artículo 46 bis de la Ley No. 7600; pero además, por su antigüedad, se encuentra excluida de la aplicación del Transitorio XXV de la Ley No. 7098 de repetida cita, establecido a través de la Ley No. 10444 del 31 de enero de 2024, el cual otorga una amnistía y autoriza, por única vez, que las unidades modalidad autobús de ruta regular, modelos 2007 y 2008, puedan ser utilizadas en el servicio de transporte público y circular hasta por un año a partir de la entrada en vigencia de la referida ley.

Es decir, dicha empresa se encuentra en un claro y evidente incumplimiento de frente a la normativa desglosada en el marco jurídico desarrollado en la presente resolución y como efecto lógico, se excluye dicha unidad, de la prestación del servicio del transporte remunerado, con las consecuencias que ello acarrea para el usuario como destino final y principal que recibe el servicio.

Obvia por completo la parte recurrente, su esencial obligación, misma que fue asumida a partir del momento que inicio su vínculo con la Administración y con la que se comprometió a plegarse al ordenamiento jurídico que rige la materia y cumplir con todo lo que éste exige, el cual como se expuso supra, prevé regulaciones y disposiciones orientadas no sólo a garantizar la movilidad de las personas sino también y de gran relevancia, a garantizar la prestación de dicho servicio, de manera continua, eficiente y segura.

Bajo ese contexto, no puede la parte recurrente alegar indefensión cuando se le rechaza una prórroga, pues las pautas desde el principio fueron claras y aceptadas por ella misma; por tanto, lejos de calificar el accionar de la Administración, como irracional e ilógico, debió prever la obligación adquirida desde el principio, de someterse a lo prescrito del ordenamiento jurídico.

Es criterio de este Tribunal, que solicitar un plazo adicional de 90 días como pretensión en su recurso, no sólo es improcedente sino también, abusivo y desproporcionado, pues desde el año 2021, que fue cuando venció la vida útil de la unidad en cuestión, debió prever la sustitución de la unidad correspondiente; no sólo con el afán de cumplir con lo requerido por el ordenamiento, sino también y más importante aún, satisfacer las necesidades de eficiencia, continuidad, comodidad y seguridad del servicio, que en última instancia es el fin último de la Administración Pública y de quienes prestan servicios públicos del transporte remunerado de personas, en su nombre.

En ese sentido, no puede alegar la parte recurrente, la falta de oportunidades otorgadas por la Administración, máxime cuando el 18 de enero de 2023 (tres meses posteriores a la interposición del recurso de revocatoria), el Consejo de Transporte Público, a través de la Gaceta No. 8, notifica a todos los concesionarios y permisionarios de ruta regular, la aprobación de una prórroga de tres meses, adicionales a los que establece el artículo 52, párrafo segundo de la Ley No. 9078, para que sustituyan aquellas unidades que se encuentran fuera de vida útil; es decir, hasta el 19 de abril de 2023; se desprende de dicho escenario, que la empresa recurrente contó con los noventa días solicitados en su recurso, y aun así no procedió con la sustitución de la unidad, demostrando con lo anterior que, en la especie lo que privó fue la falta de voluntad e interés de la recurrente, de no cumplir ni observar especialmente el postulado del artículo 46 bis de la Ley No. 7600 y normas conexas a aplicar en el presente caso.

En consecuencia, ante incumplimientos por parte de quienes operaran el servicio del transporte remunerado, dentro de los cuales se puede destacar operar el servicio con unidades fuera de vida útil, deben ser abordados con sanciones correlativas y consecuentes con la falta cometida, pues sin duda, tales incumplimientos, inciden sobre la eficiencia, continuidad y seguridad del servicio, en claro perjuicio sobre los intereses y necesidades de los usuarios, tal como de manera reiterada se ha indicado en la presente resolución administrativa.

**6.- SOBRE LA NULIDAD CONCOMITANTE:** Sobre la nulidad es preciso señalar que la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en variadas ocasiones, tratándose de declaratorias de nulidad, ha manifestado que *“no cabe la nulidad por la nulidad misma, sino que es necesario que el vicio haya causado un grave daño*, y que además no se debe decretar una nulidad si no existió perjuicio.

La Ley No. 6227 “Ley General de la Administración Pública”, sobre el tema de nulidades, dispone en su numeral 223 que:

*“(…)*

*Artículo 223.-*

*1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades substanciales del procedimiento.*

*2. Se entenderá como sustancia la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión.”*

Tal y como se evidencia en el presente acto resolutivo, los actos recurridos están precedidos de la participación de las instancias administrativas competentes y en su dictado se observa el cumplimiento de los elementos sustanciales y formales que determinan su validez; así las cosas, no se encuentra motivo alguno para declarar la nulidad del acto recurrido, ya que éste se encuentra adecuadamente fundamentado y es congruente con el ordenamiento jurídico, y en nada se afectó a la recurrente y se cumplió a cabalidad con lo preceptuado en la Ley General de la Administración Pública, en dicho sentido, tal y como se acredita en el expediente administrativo, la totalidad de diligencias efectuadas las que con absoluta claridad se determina que se ajustan al principio de legalidad y que en las mismas no convergen motivos de nulidad alguna.

**POR TANTO**

**I.-** Se rechaza el Recurso de Apelación en Subsidio y el Incidente de Nulidad Concomitante interpuesto por el señor **rrr**, portador de la cédula de identidad número 000, actuando en su condición de Gerente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la empresa **tcsa,** cédula de persona jurídica 000, en contra del **Artículo 7.7 de la Sesión Ordinaria 43-2022 del 28 de setiembre de 2022,** adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

**II**.- 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.

III. Por carecer la presente resolución de ulterior recurso en sede administrativa, de conformidad con los artículos 16 y 22, inciso c), de la Ley 7969, *se da por agotada la vía administrativa*.

.

***NOTIFÍQUESE***

# Lic. Ronald Muñoz Corea

**Presidente**

# Licda. Maricela Villegas Herrera Licda. María Susana López Rivera

**Jueza Jueza**