**RESOLUCIÓN No. TAT-4138-2024**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE. San José**, a las 7:10 horas del 29 de abril de 2024.

Se conoce **recurso de apelación en subsidio e incidente de nulidad absoluta**, presentado por la empresa **tdnl,** cédula de persona jurídica 000-028089, representada por el señor **CRSA**, 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 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 del 13 de noviembre de 2023,** adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público**,** a través del cual, **autoriza un permiso de operación en la ruta No. 000 a la empresa tbl.** EL presente asunto se tramita en este Despacho, bajo el **Expediente Administrativo No. TAT-081-23.**

**RESULTANDO**

**PRIMERO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el Acuerdo 7.4 de la Sesión Ordinaria 31-2023 del 04 de agosto de 2023, aprueba todas las recomendaciones contenidas en el Oficio No. CTP-AJ-OF-2023-0962 emitido por la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público y entre otros acuerdos, declara la cancelación del permiso de la Ruta No. 430, operada por la empresa **asa**., por diferentes faltas cometidas en cuanto a sus obligaciones y paralelo a ello, ordena a la citada Dirección Técnica, iniciar el proceso de licitación de la Ruta No. 000 y se realice el procedimiento administrativo a efectos de nombrar otro operador en la referida ruta, mientras se realiza el proceso de licitación correspondiente. (Tomado del sitio web oficial del Consejo de Transporte Público)

**SEGUNDO:** Mediante el **Oficio No. CTP-DT-DIC-INF-0523-2023 del 10 de noviembre de 2023,** la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, emite el Informe Técnico en el cual se realiza el análisis pertinente de las propuestas recibidas por parte de los operadores, que, por compartir corredor común, se les brindó audiencia para la eventual operación bajo la modalidad de permisionario, de la Ruta No. 000 descrita como 000. En dicho informe, en lo que interesa, se recomienda lo siguiente:

*“1- Que el presente informe sea remitido a conocimiento de la Junta Directiva de este Consejo.*

*2-* *Otorgar la operación de la* ***Ruta No. 000*** *descrita como:* ***000*** *a la empresa* ***TBL*** *bajo la modalidad de permiso, basados en el análisis técnico-legal, la interacción de corredor común, además de mantener el esquema de horarios, recorridos y el número de flota optima actualmente autorizados mediante el artículo 4.6 de la Sesión Ordinaria 78-2008 y en apego a lo establecido en la Ley 3503 y el Decreto Ejecutivo 34992-MOPT, realizando el servicio con las siguientes 13 unidades ofertadas las cuales deberán cumplir con todos (sic) las condiciones y requisitos exigibles previo al inicio del servicio…”*

(Ver folios del 70 al 86 vuelto del expediente administrativo)

**TERCERO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 del 13 de noviembre de 2023**, conoció las recomendaciones contenidas en el **Oficio No. CTP-DT-DIC-INF-0523-2023 del 10 de noviembre de 2023**, descrito en el resultando anterior, y a través de dicho acto administrativo acordó, lo que a continuación se transcribe, en lo conducente:

*“(…)* ***POR TANTO, SE ACUERDA****:*

1. *Aprobar todas las recomendaciones contenidas en el oficio* **No. CTP-DT-DIC-INF-0523-2023***, el cual forma parte integral de este acuerdo.*
2. *Otorgar la operación de la ruta No. 430 descrita como: 000 a la empresa* ***TBL*** *bajo la modalidad de permiso, basados en el análisis técnico-legal, la interacción de corredor común, además de mantener el esquema de horarios, recorridos y el número de flota optima actualmente autorizados mediante el artículo 4.6 de la Sesión Ordinaria 78-2008 y en apego a lo establecido en la Ley 3503 y el Decreto Ejecutivo 34992-MOPT, realizando el servicio con las siguientes 13 unidades ofertadas las cuales deberán cumplir con todos (sic) las condiciones y requisitos exigibles previo al inicio del servicio…”*
3. *(…)*

(Ver folios 68 y 69 del expediente administrativo)

**CUARTO:** Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Transporte el 07 de diciembre de 2023, el señor CRSA, representante de la empresa **tdnl,** interpone Recurso de Apelación en Subsidio e Incidente de Nulidad contra el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023,** adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

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

- Señala que su representada es concesionaria de la Ruta No. 000 descrita como (“000”), según acuerdo 7.1.30 de la Sesión Ordinaria 74-2021 del 28 de setiembre de 2021, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

- Que el jueves 30 de noviembre de 2023, se entera su representada, que la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el Acuerdo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 del 13 de noviembre de 2023, autoriza un permiso de operación en la Ruta No.000 descrita como 000, a la empresa TBL.

- Que su representada posee capacidad empresarial suficiente y demostrada y que, con base en la prueba que aporta, comprueba la existencia de un corredor común de la ruta No. 000 (de la cual es concesionaria), con las Rutas No. 000 y No.000.

- Que lo descrito supra, demuestra su legitimación para participar en el proceso de selección de operadores y por esa razón debió ser considerada por el Consejo de Transporte Público, como una de las empresas concesionarias a las cuales se les debía otorgar audiencia para presentar una oferta formal para la eventual operación de la Ruta No.000, al amparo de la normativa vigente, puntualmente a las políticas de modernización y sectorización, establecidas en los decretos ejecutivos Nos. 28337-MOPT, 40186-MOPT, 40545-MOPT y 34992-MOPT.

- Que, aunado a lo expuesto, a su representada se le debió otorgar audiencia para que procediera en iguales condiciones que se les otorgaron a las empresas que si fueron emplazadas para participar.

- Señala que la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, autoriza el permiso de operación de la ruta 000 a la empresa BL, con fundamento en el informe emitido por el Departamento de Inspección y Control, a través del Oficio No.CTP-DT-DIC-INF-0523-2023, en el cual, señala, realiza un análisis de las propuestas presentadas por las operadoras a las cuales se les concedió audiencia, también un análisis de orden técnico legal, la interacción de corredor común.

- Argumenta que en el informe emitido por el Departamento de Inspección y Control a través del Oficio de repetida cita, se determina como empresas que comparten corredor común y, en consecuencia a ser consideradas para la eventual operación de la ruta 000, las que de seguido se indican:

a. TAOSA: Ruta 000

b. TBL: Ruta 000

c. TLFL: Ruta 000

d. EGSA: Ruta 000

- Que a efectos de autorizar un nuevo operador de la Ruta No.000, el Consejo de Transporte Público, debió aplicar lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley No.3503 y en el Decreto Ejecutivo No.34992-MOPT denominado Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Operación en el Servicio Regular de Transporte Remunerado de Personas en vehículos Automotores Colectivos, puntualmente en las disposiciones contenidas en los numerales 6, 7 y 8.

- Indica en su escrito que el Consejo de Transporte Público, en atención de las políticas de modernización y sectorización, tiene la obligación de aplicar el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 34992-MOPT antes citado, el cual establece la prioridad que deben tener los concesionarios que, además de cumplir con los requisitos establecidos, compartan la mayor parte del corredor común de la ruta, cuando así lo determinen los estudios técnicos correspondientes.

- Considera que el acto administrativo a través del cual se autoriza la operación de la Ruta No.000 bajo la modalidad del permiso, es ayuno de los elementos esenciales del acto y de asidero legal y consecuencia de ella, se vulnera de manera directa al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política.

- Que conforme lo expuesto, considera que tanto el Departamento de Inspección y Control como la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, se encuentran en la obligación de adecuar su conducta a la normativa, toda vez que se tomaron decisiones en clara violación de los derechos de su representada, sin que exista norma que habilite ni justifique sus actuaciones, todo lo contrario, tales actuaciones se alejan del bloque de legalidad y son arbitrarias y sin fundamento legal.

- Estima que con la adopción del acuerdo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 que se impugna, el Consejo de Transporte Público desconoció y no aplicó las políticas y normativa de modernización y sectorización y no aplicó la disposición contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 34992-MOPT, el cual constituye un antecedente jurídico determinante para determinar la validez del acto, por tanto, al obviarse dicho antecedente, se generan vicios de nulidad absoluta en los elementos motivo, contenido y fin de la conducta cuestionada.

- Argumenta que, la instauración de un operador con carácter provisionalísimo era una necesidad urgente de solventar, ello no comporta que se debían obviar los procedimientos, mismos que se encuentran contenidos en normativa de aplicación obligatoria para el Consejo de Transporte Público.

- Indica que, además, el informe contenido en el Oficio No. CTP-DT-DIC-INF-0523, fue emitido en una clara violación al principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el cual supone que la administración no puede actuar en forma arbitraria y por ende violatoria del ordenamiento jurídico.

- En cuanto a la nulidad del acuerdo impugnado señala que, el informe del Área Técnica del Consejo de Transporte Público, se basó en hechos inexactos y desatendiendo de forma arbitraria la normativa vigente y en consecuencia, siendo que el acuerdo tomado por la Junta Directiva de dicho Consejo se fundamentó en el referido Oficio, también es nulo.

- Considera que dicho Acuerdo es nulo también porque, pese a que su representada comparte un corredor común, la Administración no actuó de conformidad con la normativa aplicable.

- Que conforme los argumentos antes enunciados, requiere en su petitoria, se declare la nulidad alegada y se revoque el Acuerdo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 de fecha 13 de noviembre de 2023, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

(Ver folios del 01 al 16 del expediente administrativo)

**QUINTO:** El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 1 emitida el 11 de diciembre de 2023, solicita a la Secretaría de Actas, Dirección Ejecutiva, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección Técnica, Departamento de Administración de Concesiones y Permisos y Plataforma de Servicios del Consejo de Transporte Público, brinde la información que de seguido se describe:

*“****a)******SECRETARÍA DE ACTAS:***

***Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023,*** *adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, el 13 de noviembre de 2023 y su respectivo expediente administrativo.*

***b) DIRECCIÓN TÉCNICA:***

*La existencia de un corredor común de la Ruta No.000 (concesionada a la recurrente) con la Ruta No. 000 (se otorgó permiso de operación a la empresa TBL) y la Ruta No. 000, así como el respectivo croquis que acredite dicha condición.*

***c)******DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE CONCESIONES Y PERMISOS***

*- Expediente Administrativo completo de las Rutas Nos. 000, 000, 000, 000, 000 y 000.*

*- Versión Digital del Oficio No. CTP-DT-DIC-INF-0523-2023 de fecha 10 de noviembre de 2020, el cual refiere al Análisis de Audiencias para la operación de la Ruta No. 000.*

*d)* ***A Dirección Ejecutiva, Dirección Jurídica y Plataforma de Servicios:***

*Indicar si la empresa* ***TDNL*** *interpuso ante el Consejo de Transporte Público, recurso de revocatoria en contra del Acuerdo 3.3. de la Sesión Ordinaria No. 48-2023, y en caso afirmativo, cuál es su estado actual.”*

(Ver folio 087 del expediente administrativo)

**SEXTO:** Mediante Oficio No. CTP-AJ- OF-1713-2023 del 12 de diciembre de 2023, la Licda. Sidia María Cerdas Ruíz, Directora de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Transporte Público, brinda respuesta a lo prevenido por este Tribunal, y en lo atinente a la existencia de un recurso de revocatoria interpuesto por la empresa TDNL, señala: *“(…) en atención a la prevención de referencia, en relación con el inciso d), según los registros de Asuntos Jurídicos, no fue posible localizar pendiente recurso de revocatoria presentado por la empresa TDNL contra el artículo 3.3 de la sesión ordinaria 48-2023.”* (Ver folio 94 del expediente administrativo)

**SÉTIMO:** Mediante Oficio No. CTP-DT-OF-0945-2023 del 19 de diciembre de 2023, la Dirección Técnica brinda la respuesta a la Prevención No.1 descrita en el resultando cuarto de la presente resolución y, respecto de la consulta planteada relacionada con la existencia de un corredor común entre las Rutas No. 000 (concesionada a la parte recurrente) y No. 000 (se otorgó permiso de operación a la empresa BL)

*Al respecto se indica que, sí existe corredor común entre las rutas 000, 000 y 000 y se adjunta a este oficio 3 croquis de la interacción de esas rutas realizados por el Departamento de Ingeniería de este Consejo”*

(Ver folio 119 del expediente administrativo)

**OCTAVO:** El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 2 del 29 de enero de 2024, solicita a la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, lo siguiente: (Ver folio 123 del expediente administrativo)

*“- Copia certificada de las invitaciones cursadas a las empresas, para que presentaran oferta formal, para participar en la designación como operador de la Ruta No. 000, en condición de permisionario.*

*- Certificar cuáles empresas de las que fueron invitadas, se presentaron en calidad de oferentes, para participar en la designación como operador de la Ruta No. 000, en condición de permisionario”.*

**NOVENO:-** Mediante Oficio No. CTP-DT-OF-0053-2024 del 30 de enero de 2024, la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, brinda la respuesta a la Prevención No. 2 descrita en el resultando sétimo del presente acto resolutivo, y adjunta las certificaciones Oficio Nos. SDA/CTP-24-01-0050, SDA/CTP- 24-01-0051, SDA/CTP- 24-01-0052, SDA/CTP- 24-01-0053, emitidas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo a través de las cuales, certifica los oficios correspondientes a las audiencias conferidas por el Departamento de Inspección y Control de dicho Órgano, otorgó a las empresas que, por compartir corredor común, fueron invitadas a presentar su oferta; las empresas a las cuales se les otorgó audiencia, fueron las siguientes:

* TAOSA (Concesionario Ruta No. 000
* TBL (Concesionario Ruta No. 000)
* TLFL (Concesionario Ruta No. 000)
* EGSA (Concesionario Ruta No. 000)

Se indica además en el citado Oficio No. CTP-DT-OF-0053-2024, que de las empresas a las cuales se les brindó la audiencia aludida, para la autorización de un nuevo operador de la Ruta No. 000, solamente recibieron respuesta de la empresa TBL.

(Ver folios del 128 al 152 del expediente administrativo)

**DÉCIMO**: El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 3 del 26 de febrero de 2024, hace traslado del recurso a **TBL**, empresa a la que se le otorgó la operación de la ruta No. 000 descrita como: 000, bajo la modalidad de permiso, con el fin que se pronuncie respecto de los alcances del referido recurso de apelación. (Ver folio153 del expediente administrativo)

**DÉCIMO PRIMERO:** Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Transporte, el 11 de marzo de 2024, la empresa **TBL,** se pronuncia respecto al recurso de apelación e incidente de nulidad interpuesto por **TDNL,** y a través de dicho escrito, en resumen, argumenta lo siguiente:

- Que de la normativa analizada que regula los requisitos que se deben observar para adquirir la condición de concesionario se desprende que, la parte recurrente, al no contar con el contrato debidamente refrendado por parte de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), no tiene tal condición, por tanto, carece de legitimación activa y legitimación ad causam activa para recurrir el acto administrativo que los designa como operador.

- Señala además, que para que un contrato suscrito entre el MOPT y un concesionario sea eficaz, debe, necesariamente, contar con el refrendo de la ARESEP, y de no ser así, dicho contrato es ineficaz e inexistente en el mundo jurídico, con la consecuencia además, de no ser oponible ante terceros.

- Cita para respaldar sus argumentos, la resolución No. 2004-14421 del 16 de diciembre de 2004, a través de la cual la Sala Constitucional, en lo atinente al refrendo, en lo que interesa señaló: “*(…) Acto administrativo de aprobación mediante el cual se constata la legitimidad y se otorga la posibilidad jurídica de la eficacia a un acto emanado por otro órgano, dando lugar a su ejecutividad y ejecutoriedad (…) a través de esa figura examina y verifica que el clausulado del contrato debidamente formalizado se ajuste al bloque de legalidad.”*

- Señala que de la cita antes transcrita se desprende que, en el presente asunto ante la falta de refrendo del contrato, no hay manera de saber si su clausulado se encuentra ajustado al bloque de legalidad, de ahí que sea ineficaz.

- En cuanto al fondo del asunto refiere la empresa que la ruta que opera su representada, tiene un 92% de corredor común, por lo que, en derecho, la Ruta No. 000 le debe ser adjudicada; contrario de lo que sucede con la Ruta No. 000 que opera la parte recurrente, la cual cuenta únicamente con un 31% de corredor común con la ruta que está solicitando se le adjudique.

-Alega que, en atención a los principios de idoneidad, eficiencia y eficacia del servicio, resulta imperativamente necesario que se mantenga la adjudicación de la ruta en cuestión, en carácter de permisionario en favor de su representada, toda vez que a nivel técnico es la que puede brindar un mejor servicio público y, en aras del interés general, ese es el fondo del asunto en cualquier concesión que se esté discutiendo.

- Argumenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 34992-MOPT denominado “Reglamento para el Otorgamiento de Permisos en el Servicio Regular de Transportes Automotores Colectivos”, de debe realizar un análisis de las ofertas presentadas, pudiendo el Consejo de Transporte Público autorizar de forma inmediata, al oferente que cuente con el equipo e infraestructura necesaria para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público, al amparo de las políticas de modernización y sectorización, dando en este caso, prioridad a los concesionarios que además de reunir los requisitos necesarios, compartan la mayor parte del corredor común de la ruta, cuando así lo determinen los estudios técnicos correspondientes.

- Para concluir peticiona se declare sin lugar el recurso interpuesto contra el Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 del 13 de noviembre de 2023, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

(Ver folios del 171 al 179 del expediente administrativo)

**DÉCIMO SEGUNDO:** El Tribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 4 del 26 de febrero de 2024, solicita a la Dirección Técnica y al Departamento, información relacionada con la designación del operador de la Ruta No. 000, y puntualmente requiere lo siguiente:

*“- Certificar si, al momento de cursar las invitaciones a las empresas para que -presentaran oferta formal, para participar en la designación como operador de la Ruta No. 000, en condición de permisionario, todas tenían los contratos a través del cual se les autoriza su concesión, debidamente refrendados. En caso afirmativo, presentar copia certificada de dichos contratos.*

*-Certificar si la empresa Transportes del Norte Limitada, tiene el contrato mediante el cual se le otorga la concesión de la Ruta No. 000, debidamente refrendado. En caso afirmativo, presentar copia certificada de dicho contrato”.*

(Ver folio 161 del expediente administrativo)

**DÉCIMO TERCERO:** La Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, mediante el Oficio No. CTP-DT-OF-0168-2024 del 11 de marzo de 2024, brinda la información solicitada por este Tribunal a través de la Prevención 4 y respecto de la situación jurídica contractual de la empresa TDNL, en lo que interesa, señala lo siguiente:

*“A esta fecha la empresa TDNL, no tiene firmado en (sic) contrato mediante el cual se le otorga la concesión de la ruta No.000, correspondiente al período comprendido entre el año 1/10/2021 al 31/9/2028, dicha situación se presenta por los siguientes hechos:*

* *Bajo la Resolución RE-0211-JD-2020 del 8 de setiembre del 2020, la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), estableció los Requisitos (sic) admisibilidad para el refrendo de los contratos de renovación de concesión, de servicios de transporte remunerado de personas modalidad autobús.*
* *Para el último trimestre del año 2021, el Consejo de Transporte Público (CTP) inicia el proceso para la formulación de los expedientes de cumplimiento de requisitos y firma de contratos respectivos correspondientes a cada ruta.*
* *Según los registros que lleva el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos del CTP, para el año 2022 la ruta No.000 operada por la empresa TDNL, dentro de su flota óptima autorizada mantenía una unidad modelo 000 (placa 000) la cual estaba fuera de vida útil, esto fue notificado a dicha empresa con el fin de subsanar, esta situación al entrar en conflicto con los requisitos establecidos por la ARESEP, mantuvieron en espera el proseguir el proceso de la firma de contrato. (cabe señalar que al finalizar el año 2022 dicha situación se mantenía)*
* *Para el año 2023, la ruta No. 000 operada por la empresa TDNL, dentro de su flota óptima autorizada presentaba ya dos unidades con la vida útil vencidas, una modelo 000 (placa 000), y una modelo 000 (000), sumado a esto dicha empresa presenta un estudio para la actualización del esquema operativo de la ruta 000, en el cual solicitaba modificación de horarios y reducción de flota óptima en espera de la firma del contrato. Es importante señalar que para finales del mes de octubre la empresa TDNL sustituye estas dos unidades, y que la solicitud de modificación del esquema operativo de la ruta 000, para ese mismo mes de octubre* se *archivó dicha gestión* *por falta de respuesta a una solicitud hecha a la empresa, de presentar información nuevas condiciones operativas para dicha ruta.*
* *Para el año 2024, la ruta N 0000 operada por la empresa TDNL, dentro de su flota óptima autorizada presentaba una unidad con la vida útil vencida, una modelo 000 (placa 000), se quedó en espera a la aprobación de la Ley N O 10444 referente a dar un año más de vida útil a unidades modelos 2007 y 2008, la cual tomo vigencia en febrero del 2024, se indica que a la última revisión en línea la empresa TDNL con respecto a su obligación con la Caja Costarricense del Seguro Social se encuentra en un estado de morosidad con una deuda por $205.448,00, (al 11/3/2024), situación en conflicto con los requisitos establecidos por la ARESEP*.
* *(*…)” (el subrayado no es del original)

(Ver folios 320 al 321 del expediente administrativo)

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

**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:** Al no habérsele notificado al recurrente el acto que se impugna, no le corre el plazo previsto en el artículo 11 de Ley No. 7969, sino el plazo del artículo 247 de la Ley General de la Administración Pública, por haberse demostrado que tuvo conocimiento de los actos al momento de realizar sus acciones recursivas; se debe recordar que, el análisis de admisibilidad de los recursos ordinarios, exige que tanto los aspectos de “tiempo” y “forma”, deben pasar ese tamiz, para que, a partir de dicho análisis se determine si procede o no, entrar a conocer la acción recursiva en cuanto “al fondo” y conforme los alegatos presentados. **2.2.- En cuanto a la Legitimación:** El acto administrativo impugnado por el señor **CRSA**, Apoderado Generalísimo de **transportes del norte limitada**, se encuentra contenido en el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 del 13 de noviembre de 2023**, emitido por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mismo que **otorga** la operación de la Ruta No. 000 descrita como: 000.

Punto medular a analizar en la especie, es el tema de la legitimación, vista ésta como la capacidad para actuar como parte recurrente en determinado proceso y ante determinada instancia, con base en la titularidad de un derecho o interés legítimo que ostenta, de frente a la parte demandada, en este caso, recurrida.

Es decir, la legitimación supone el ejercicio del derecho a reclamar, cuando un tercero considera que, en el dictado de un acto administrativo, la Administración Pública lesionó o vulneró sus intereses legítimos o derechos subjetivos.

En línea con lo expuesto, conviene referirse a lo indicado por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Tercera en la Sentencia No. 362-2019 de las 16:30 horas del 18 de julio de 2019, en la cual la legitimación en fase recursiva ante la Jerarquía Impropia de la Administración Pública, estableciendo en lo que interesa lo siguiente:

*“(…)* ***II. SOBRE LA LEGITIMIDAD PARA RECURRIR****: El Artículo 21: Legitimación procesal del Código Procesal Civil (Ley N° 9342) en su subinciso 21.1 define quién será parte legítima dentro de un proceso, como: "Será parte legítima aquella que alegue tener o a quién se le atribuya una determinada relación jurídica con la pretensión". La figura de la legitimación activa ha sido ampliamente estudiada por la doctrina costarricense, entendida como el vínculo que existe entre un sujeto y un derecho o situación jurídica que lo faculta para presentar un reclamo: “A nuestro entender, el concepto parece ser el de “legitimación activa” a secas, entendida como la facultad legal, titularidad, pertenencia del derecho reclamado y vinculación procesal que surge del derecho sustancial y que debe tener determinadas personas, para formular respecto de determinado derecho subjetivo sustancial sobre el cual versa la pretensión que es el objeto del proceso. /.../ 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 pretende existente entre las partes del proceso y el interés sustancial en litigio” (Artavia Barrantes, S. y Picado Vargas, C. (2018) Nuevo Código Procesal Civil: Comentarios, Tomo I. Costa Rica, San José: Investigaciones jurídicas S.A., pág. 211 y 212). El Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley N° 8508) en su artículo 10 delimita la legitimación activa dentro de un proceso, podrán demandar quienes invoquen la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos. Se refiere a una condición especial que le permite al administrado participar dentro de un procedimiento concreto en sede administrativa, así señalado por la doctrina: “En otras palabras, una aptitud especial para ser parte en un procedimiento concreto, en donde tal capacidad queda derivada en virtud de la relación existente entre la esfera de intereses y derechos de ese sujeto con el acto, así como también a las omisiones incurridas que ilegítimamente invadieran tal efecto, permitiendo que quien se sienta vulnerado pueda acceder a la vía jurisdiccional en demanda de un proceso que garantice el análisis de su pretensión. /.../ expresa que la legitimación activa en el proceso administrativo se estructura en torno a los conceptos de “derecho subjetivo”, “interés directo” y “mero interés por la legalidad” o “acción popular” (Víquez Cerdas, C (2008) Órganos de la jurisdicción Contenciosa Administrativa. Código Procesal Contencioso Administrativo Comentado. San José, Costa Rica: Editorial Juritexto S.A.). El actor requiere poseer un interés legítimo, un interés directo o un derecho subjetivo para poder participar dentro de un proceso en materia contenciosa administrativa, razón por la cual, conviene analizar el significado de estas figuras. Según Víquez Cerdas (2008) se entiende por interés directo “aquel interés amparado en la legalidad real y actual, que concurre en un sujeto de derecho cuando una determinada actuación administrativa lesiona, directa o indirectamente su esfera de facultades individuales, de modo tal que la anulación de dicha actividad le proporciona un beneficio o le elimina un perjuicio de cualquier índole”, por interés legítimo “Correspondiendo a la dirección y sentido de cada norma jurídica, muchas pueden ser las posiciones que adopten las partes en el requerimiento de las prestaciones que en una relación jurídico-administrativa se den. Respecto de estas situaciones, el deber de obrar de determinada forma según el ordenamiento, es condición para el actuar del sujeto a quien va dirigida la acción prestacional”, y finalmente como derecho subjetivo “la facultad o conjunto de facultades con significado unitario e independiente, que se otorga por el ordenamiento jurídico a un ser de voluntad capaz o de voluntad suplida por la representación, para la satisfacción de sus fines e intereses, y autoriza al titular para obrar válidamente dentro de ciertos límites, y exigir de los demás por un medio coactivo en la medida de lo posible, el comportamiento correspondiente”. La autora citada concluye que “una legitimación activa de los particulares, a aquellos que tuviesen un interés legítimo y cuando además de tener interés legítimo, pretendieren el reconocimiento de una situación jurídica individualizada (derecho subjetivo)”. (Víquez Cerdas, C (2008) Órganos de la jurisdicción Contenciosa Administrativa. Código Procesal Contencioso Administrativo Comentado. San José, Costa Rica: Editorial Juritexto S.A.). La legitimación activa, es por lo tanto, un requisito procesal indispensable para poder instaurar un proceso. Requerimiento procesal que también aplica a la materia municipal: “la legitimación es el requerimiento procedimental necesario para que sea procedente que una administración municipal emita el acto solicitado. /... /Por su parte, desde el punto de vista técnico, puede recurrir un acto administrativo la persona física o jurídica que se encuentre en una determinada situación procesal, esto es, que el acto que se impugne le cause algún perjuicio. El referido status procesal es el que se denomina Interés para recurrir /.../ Como se indicó supra, la persona que posee un interés para recurrir, lo ostenta en razón de la existencia de un acto administrativo, resultado de una fase constitutiva que le cause perjuicios.” (Leiva Poveda, Jorge. Municipalidades trámites, procedimientos y recursos, Editorial Jurídico Continental: Costa Rica, pág. 162). Asimismo, no solamente interesa conocer quién posee legitimación activa para instaurar un proceso de conocimiento, sino que,* ***en este supuesto que versa sobre un recurso de apelación, es necesario analizar la legitimación para impugnar. El Código Procesal Civil (Ley N° 9342) en su artículo 65.2 Legitimación para impugnar delimita la legitimación para recurrir, únicamente, sobre quiénes sean perjudicados por las resoluciones, según los términos y la (sic) condiciones dispuestas por la ley****. Del numeral citado se extrae el Principio de legitimación para recurrir, que la doctrina explica de la siguiente manera: “Este principio es el que deriva el requisito subjetivo de legitimación para recurrir, el cual veremos a continuación. Según el cual, nadie puede impugnar si no tiene un interés protegible que se encuentre lesionado por una resolución adversa o perjudicial. La legitimación para ejercer un acto de impugnación dentro de un proceso que se encuentra supeditada a la existencia de un agravio o gravamen a raíz de lo resuelto. Como se vio, el error judicial, señalado como agravio, es el constitutivo para impugnar, por lo que tendrá legitimación para recurrir solamente aquel sujeto procesal quien ha sufrido un perjuicio que protestar a la decisión.” (Artavia Barrantes, S. y Picado Vargas, C. (2018) Nuevo Código Procesal Civil: Comentarios, Tomo I. Costa Rica, San José: Investigaciones jurídicas S.A., pág. 545). En consecuencia, únicamente puede impugnar un acto o resolución quién se vea lesionado por la decisión tomada por la administración. (…)”* (Lo resaltado en negrita y subrayado no es del original.)

Es decir; para ostentar legitimación para recurrir, debe contarse con un **interés protegible** que se encuentre lesionado por una resolución desfavorable; esto es que tal y como indica la resolución de cita, la legitimación para ejercer un acto de impugnación, se encuentra supeditada a la existencia de un agravio o gravamen a raíz de lo resuelto, lo cual podría concurrir en el caso bajo estudio,

Bajo esa línea de pensamiento, 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 no resulta procedente.

Ahora bien; para efectos de demostrar la falta de legitimación de la parte recurrente, surge la necesidad de dilucidar las razones por las cuales el Consejo de Transporte Público, a través de su dependencia competente, excluyó a la accionante del concurso efectuado para otorgar en condición de permisionario, la operación de la Ruta No.000 descrita como *000*; el anterior, considera este Tribunal, constituye uno de los argumentos que ésta alega, al estimar que el acto administrativo a través del cual se materializa dicha exclusión, vulnera el principio de legalidad, y en éste se evidencia además, la ausencia de los elementos sustanciales objetivos que conforman el acto administrativo, a saber, el motivo y el contenido, lo cual según su criterio, genera la nulidad del referido acto administrativo.

En ese contexto, como se indicó supra, efectuado el análisis pertinente tanto del ordenamiento jurídico que regula el tema en cuestión, como de los elementos de juicio y probatorios recopilados por esta instancia fue posible determinar, que la accionante no se encuentra en una misma posición de igualdad respecto de las restantes empresas que si fueron invitadas a participar en el procedimiento para el otorgamiento de la operación, en condición de permisionario de la Ruta No. 000 antes descrita. Y ello es así, porque la situación jurídica de la parte recurrente difiere sustancialmente de la que ostenta la empresa a la cual el Consejo de Transporte Público, en el ejercicio de sus competencias, otorgó la operación de la ruta de repetida cita, siendo que su condición respecto de la ruta que le fue confiada (Ruta No. 000), es de permisionario y no de concesionario, como si la ostenta la empresa TBL, a la cual se le otorgó la operación de la referida Ruta No.000.

En esa línea, conviene traer a colación, el marco regulatorio que rige el otorgamiento de permisos para la operación de una ruta que forma parte de un corredor común y que debe acatar la Administración y, en ese sentido, precisa referirse a la normativa contenida en el Decreto Ejecutivo No. 39992-MOPT, denominado *“Reglamento para el Otorgamiento de Permisos en el Servicio Regular de Transporte Automotores Colectivos”*, el cual, tal como su nombre lo indica, regula el otorgamiento de permisos, vistos éstos, como una figura legal que por su naturaleza, ofrece a la Administración Pública una alternativa temporal y transitoria en el establecimiento de servicios de transporte público, de forma oportuna y con la finalidad de asegurar la continuidad, la eficiencia y la adaptación de este servicio público a todo cambio en la necesidad social.

El cuerpo normativo en cuestión regula entre otros aspectos, los escenarios en los cuales se otorgan los permisos de operación, siendo uno de éstos el que se regula en el ordinal 8 del referido Reglamento, el cual a texto expreso dispone lo siguiente:

*“Artículo 8º-Si la necesidad surge por una causa imputable a un operador autorizado en una ruta preexistente, el Consejo podrá autorizar de forma inmediata al particular que cuente con el equipo e infraestructura necesaria para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público, conforme las políticas de modernización y sectorización que apliquen. Tendrán prioridad los concesionarios que además de reunir los requisitos antes citados, compartan la mayor parte del corredor común de la ruta, cuando así lo determinen los estudios técnicos correspondientes. De no haber corredor común, se podrá autorizar al concesionario de la ruta más cercana que cuente con las condiciones antes dichas. En caso de existir coincidencia en los operadores que reúnan tales requisitos, se optará por el que ofrezca los equipos más aptos y eficientes para garantizar la calidad del servicio”.* (El subrayado no es del principal)

Destaca en dicha norma, la condición de **concesionario** que debe tener el particular que resulte autorizado como permisionario para la operación de la ruta; es decir, si no se tiene tal condición, la Administración no podrá otorgar el permiso de operación de determinada ruta, pues de hacerlo, vulneraría el principio de legalidad.

En ese orden de ideas, también conviene retomar los alcances de la disposición contenida en el artículo 12 de la Ley No. 3503, “Ley Reguladora Transporte Remunerado de personas en Vehículos Automotores”, la cual regula los requisitos que deben observarse para formalizar una concesión para la Explotación del Servicio de Transporte Remunerado; en consecuencia, quien no cumpla con dichos requisitos pero para garantizar la continuidad del servicio es autorizado por parte de la Administración para operar determinada ruta, tendrá condición de permisionario, pero nunca de concesionario; dispone el referido numeral:

*“La concesión se formalizará mediante contrato que suscriban el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el concesionario. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos lo refrendará e inscribirá en el Registro de concesiones y permisos que llevará ese Ministerio.”*

La norma es clara y define los requisitos que deben converger para que una concesión para la explotación del servicio de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, surta los efectos jurídicos pertinentes; no basta la sola formalización del contrato sino que además, ésta debe ser avalada o refrendada por la entidad competente, en este caso, por la AUTORIDAD REGULADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS. En ese sentido, podrá validarse la condición de concesionario, cuando de fondo exista un contrato suscrito entre las partes legitimadas para su formalización, pero, además, dicho acto cuente con el refrendo correspondiente, visto éste como un requisito de eficacia que ineludiblemente debe observarse para que nazca a la vida jurídica.

En el caso concreto, la recurrente no ostenta la condición de concesionario; situación que definitivamente no la posiciona en el mismo escenario de la empresa a la cual se le otorgó el permiso en precario de la operación de la Ruta No. 000; la cual al tener un contrato debidamente refrendado por la ARESEP, SI ostenta la condición de concesionario, de ahí su legitimación para participar en la selección para la operación de la referida ruta, y que, en última instancia, le fue autorizada.

Lo anterior se desprende del contenido del Oficio No. CTP-DT-OF-0168-2024 del 11 de marzo de 2024, descrito el citado resultando “DÉCIMO SEGUNDO” del presente acto resolutivo emitido por la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, del cual se desprende claramente la situación jurídica de la recurrente, al indicarse en dicho memorial *“(…) a esta fecha la empresa TDNL, no tiene firmado en (sic) contrato mediante el cual se le otorga la concesión de la ruta No.000, correspondiente al período comprendido entre el año 1/10/2021 al 31/9/2028.”*

Conforme lo expuesto, a la luz de la normativa aplicable y a los argumentos antes esbozados, la presente acción recursiva debe declararse sin lugar, toda vez que en el dictado del acto administrativo impugnado, la Administración no vulneró derechos subjetivos ni intereses legítimos en perjuicio de la parte recurrente y carece de legitimación activa para reclamar sobre el particular.

**POR TANTO**

**I.-** Se declara sin lugar el **recurso de apelación en subsidio e incidente de nulidad por falta de legitimación,** presentado por la empresa **tdnl,** cédula de persona jurídica 000 representada por el señor **CRSA**, 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 3.3 de la Sesión Ordinaria 48-2023 del 13 de noviembre de 2022,** adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público**,** a través de la cual **autoriza un permiso de operación en la ruta no. 000 a la empresa tbl.**

**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**