**Resolución No. TAT-4140-2024**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** Curridabat, a las 07:10 horas del 21 de mayo de 2024.

Se conoce **recurso apelación en subsidio y nulidad absoluta**, presentado por la empresa **sqssa**.**,** cédula jurídica número 000, representada por el señor **ymh,** portador de lacédula de identidad número 000, actuando en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la citada empresa, en contra del **Artículo 7.18 de la Sesión Ordinaria 03-2024 del 22 de enero de 2024,** adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público; el presente asunto se tramita en este Despacho, bajo el **Expediente Administrativo No. TAT-002-24.**

**RESULTANDO**

**PRIMERO.-** Mediante el **Oficio No.** **CTP-DT-DRE-INF 2023-0505 del 05 de octubre de 2023,** la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público recomienda a la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, aprobar la solicitud de modificación en las condiciones operativas para el permiso especial de transporte público, modalidad trabajadores, requerido por la empresa **sqssa**.

(Ver folios 021 al 024 del Expediente Administrativo)

**SEGUNDO.-** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el **Artículo 7.18 de la Sesión Ordinaria 03-2024 del 22 de enero de 2024**, conoció las recomendaciones contenidas en el **Oficio No. CTP-DT-DRE-INF 2023-0505**, 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. *(…)*
2. *Los oficios CTP-DT-DAC-INF 0042-2024* ***y CTP-DT-DRE-INF 2023-0505,*** *no se aprueban y se suspende su aprobación hasta tanto se cuente con el criterio jurídico solicitado en relación con la posible concentración de permisos, y el eventual subarriendo de los permisos, dada la gran cantidad de permisos que registra cada una de esas empresas.*
3. *(…)*
4. *Notifiquese. (…)*

(Ver folios 018 al 20 del Expediente Administrativo)

**TERCERO.-** Mediante el Oficio No. CTP-DE-OF-0378-2024 del 19 de febrero de 2024, el Ingeniero Freddy Carvajal Abarca, Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público, hace traslado a este Tribunal Administrativo de Transporte Público, del Expediente No. 3758803, el cual contiene el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **sqssa**., contra el Artículo 7.18 de la Sesión Ordinaria 03-2024, y, en resumen, en el escrito de interposición, la parte recurrente, alega:

- Que su representada se encuentra legitimada para presentar la presente acción recursiva, porque con ocasión de las decisiones de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, los cuales contradicen los criterios técnicos de la Administración, se afectan los derechos e intereses empresariales de su representada.

- Que la decisión de la Junta Directiva, contradice los criterios técnicos de la Administración, la cual actuó de forma equilibrada y conforme a las políticas establecidas para estos permisos de Trabajadores, entendió que se trataba de una inclusión de centros de trabajo.

- Que la Junta Directiva, en el acto administrativo impugnado, no hizo una motivación válida y convincente para apartarse del criterio técnico.

- Que, con las actuaciones de la Junta Directiva, se están invadiendo y desconociendo todos los otros acuerdos que fueron tomados por ese mismo Órgano Colegiado.

-Que, al objetar la inclusión de los nuevos Centros de Trabajo a los permisos originales, tácitamente está anulando esos permisos, desconociendo por completo los derechos adquiridos.

- Que la Junta Directiva, con la nueva solicitud de criterio, pretende doblegar y sustituir los criterios técnicos ya generados por el Departamento de Regionales y sobre todo los permisos ya concedidos y sin considerar que se trata de una inclusión de centros de trabajo.

- Que la Junta Directiva no objeta el Informe del Departamento de Regionales, ni tampoco se aparta adecuadamente de lo que en éste se indica; no obstante estima que con dicha actuación su representada queda completamente en indefensión, porque parten de suposiciones o apreciaciones, que lo único que logran es limitar el ejercicio activo de un permiso ya concedido.

-Que sobresalen apreciaciones subjetivas a alegar que la necesidad de un nuevo criterio es por “*la gran cantidad de permisos que registra”*, a saber: la posible concentración de permisos y el eventual subarriendo de permisos.

- Que con el Acuerdo que se impugna, la Junta Directiva no enfrenta una realidad de la gestión que hizo su representada, escudándose en los argumentos subjetivos antes mencionados y con ello, declina ejercer sus competencias.

- Que la Junta Directiva sustenta la negativa para aprobar su solicitud de inclusión de centro de trabajo en el permiso ya existente de manera muy sesgada, pues se aparta de los criterios técnicos de sus mismos funcionarios, pero está teniendo dudas a futuro, desconociendo sus propios acuerdos anteriores.

- Que en síntesis considera que la Junta Directiva no puede tomar acuerdos sustentados en presunciones, en suposiciones o especulaciones; para provocar o lograr la construcción de un criterio jurídico.

- Que, aunque al Órgano Colegiado le asiste la facultad de apartarse de los criterios técnicos, no consta en el Acuerdo impugnado una motivación del Acto, sustentada en elementos fácticos identificables, cumpliendo con la Ley General de la Administración Pública y que en ese sentido sostiene que, al no tenerse una correcta motivación, el Acuerdo que se combate debe ser revocado.

Que, en su petitoria, solicita:

* Se admita el Recurso de Apelación interpuesto ante este Tribunal Administrativo de Transporte, para que se *“revoque el Acuerdo recurrido”.*
* Se tenga por cumplidos los requisitos reglamentarios para el otorgamiento de la inclusión de Centros de Trabajo, dentro del Permiso de Trabajadores ya existentes.
* Se declare que la Junta Directiva se está apartando tácitamente del criterio técnico contenido en el Oficio CTP-DT-DRE-2023-0505.
* Se declare que la Junta Directiva no puede solicitar ningún tipo de criterio jurídico para combatir los Informes Técnicos contenidos en el oficio, sin hacer un análisis a fondo del Informe CTP-DT-DRE-2023-0505.
* Que se declare que la Administración no puede suspender ningún procedimiento, por la simple sospecha o presunción de algún hecho relevante que pueda afectar a su representada y en caso de hacerlo, debe cumplirse con el debido proceso.
* Que indica, por último, que ampliará sus argumentos con la expresión de Agravios ante el Tribunal Administrativo de Transporte, para que sea anulado por completo el Acuerdo recurrido.

(Ver folios del 02 al 07 del Expediente Administrativo)

**CUARTO:** El TribunalAdministrativo de Transporte, mediante la Prevención No.1 del 27 de febrero de 2024, solicita a la empresa **SQSSA.,** se sirva remitir, la integralidad del escrito a través del cual dicha empresa interpuso el Recurso de Apelación aludido, toda vez que en el líbelo que fue presentado, no se incluyó la página número dos del referido recurso. (Ver folio 09 del Expediente Administrativo)

**QUINTO:** La empresa **SQSSA,** a través de nota de fecha 27 de febrero de 2024 y en atención a lo solicitado a través de la Prevención No.1 antes descrita, remite al Tribunal Administrativo de Transporte, la página número dos del escrito de interposición del Recurso de Apelación presentado. (Ver folio 11 y 12 del Expediente Administrativo)

**SEXTO:** ElTribunal Administrativo de Transporte, mediante la Prevención No. 2 del 18 de marzo de 2024, solicita a la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, se sirva certificar a este Tribunal, la siguiente información:

*“ a) Oficio* ***CTP-DT DAC INF 0042-2024 y CTP DT DRE INF 2023-0505****, emitidos por la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público.*

*b) Acuerdo* ***7.18 de la Sesión Ordinaria 03-2024 del 22 de enero de 2024****, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.*

*c) Indicar si la Dirección de Asuntos Jurídicos de ese Consejo, ya emitió el criterio jurídico solicitado por la Junta Directiva a través del citado acuerdo 7.18 de la Sesión Ordinaria 03-2024, vinculado con la posible concentración de permisos, y el eventual subarriendo de los permisos que podían registrar algunas empresas.*

*d) Cualquier otro antecedente o información en la cual se sustente la adopción del citado Acuerdo 7.7 de la Sesión Ordinaria No. 43-2022”.*

Dicha prevención es notificada vía correo electrónico, el 18 de marzo de 2024)

(Ver folios 13 y 15 del Expediente Administrativo).

**SÉTIMO:** Que adjunto al Oficio No. CTP-SA-OF-00043-2024 del 20 de marzo de 2024, la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, remite la Certificación SDA/CTP-24-03-0060 emitida el 19 de marzo de 2024, a través de la cual certifica la información requerida por este Órgano a través de la Prevención No. 2; respecto de la emisión del criterio solicitado por la Junta Directiva a la Dirección de Asuntos Jurídicos, indica que dicha gestión fue asignada a un asesor legal y el criterio solicitado aún está en proceso de valoración. (Ver folio del 16 al 30 del Expediente Administrativo)

**OCTAVO**: Que mediante escrito presentado en el Tribunal Administrativo de Transporte, el 08 de abril de 2024, el señor YMH, de condición antes dicha, amplía y reitera los argumentos esbozados en el escrito original, y en resumen alega:

- Que con la respuesta brindada por el Consejo de Transporte Público a la Prevención No. 2 del 18 de marzo del Tribunal Administrativo de Transporte, se confirma que hasta la fecha no existe ningún estudio legal que respalde la decisión tomada por la Junta Directiva de dicho Consejo, a través del Acuerdo impugnado.

- Que el Acuerdo recurrido es omiso porque a través de éste la Junta Directiva no le fijó a la Administración “un tiempo” para recibir el informe.

- Que, con esas prácticas desordenadas de la Administración, impulsadas por la misma Junta Directiva se provoca una clara desventaja y afectación a los administrados, todas vez que suspenden y rechazan tácitamente solicitudes de Permisos de Trabajadores a su representada, que cumplía con todos los requisitos legales y reglamentarios, basados en apreciaciones subjetivas.

- Que han transcurrido muchos meses desde la adopción del acuerdo, sin que aflore la verdadera razón para rechazar los permisos.

- Que como consecuencia de ello se generan atrasos, al no poder movilizar a los trabajadores.

-Que no consta en el oficio técnico que aprueba los permisos y que recomienda a la Junta Directiva, ninguna aprehensión o circunstancia formal, que haya obligado a solicitar otros criterios.

Que se declare inevacuable la prueba y se continué con el proceso sin mayor dilación.

(Ver folios 31 y 32 del Expediente Administrativo)

**NOVENO:** 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.

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

En la especie, resulta imprescindible que este Tribunal Administrativo de Transporte, por las competencias que le fueron conferidas como contralor de legalidad, determine en primera instancia si el acto recurrido, por su naturaleza y los efectos que genera, es susceptible de ser impugnado.

En esa línea, y en apego de la normativa aplicable, conviene retomar los alcances de la disposición contenida en el Artículo 342 de la Ley General de la Administración Pública, el cual dispone que las partes tendrán la posibilidad de recurrir las resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos que dicha ley prescribe, por motivos de legalidad o de oportunidad.

En lo atinente a la clasificación de los recursos, vistos éstos como los instrumentos que el ordenamiento jurídico provee para ejercer el derecho de reclamar, el Artículo 343 de la Ley General de la Administración Pública, establece que los recursos serán ordinarios o extraordinarios, destacando que serán ordinarios el de revocatoria o de reposición y el de apelación y que será extraordinario el de revisión.

En ese mismo contexto, el Código Procesal Contencioso Administrativo en el inciso c) del ordinal 36, establece que:

*"La pretensión administrativa será admisible respecto de lo siguiente:*

(...)

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

*propio...".*

Lo anterior implica, que, si un acto no se encuentra dentro de alguna de los supuestos o previsiones antes descritas, no será susceptible de ser impugnado, y, por ende, no será admisible la demanda de aquellos que no tengan efecto propio.

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

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

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

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

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

La postura que priva en este Tribunal Administrativo de Transporte respecto al caso en análisis y resolución en el caso particular, es que, en la especie se está en presencia de un acto administrativo de mero trámite, sin efecto propio, siendo que lo ordenado por la Junta Directiva de Transporte Público, es un acto que, por su naturaleza jurídica no despliega efectos jurídicos que impacten la esfera jurídica de la parte recurrente, mucho menos sus intereses legítimos o derechos subjetivos; conviene señalar en ese sentido que con la adopción de dicho acto administrativo la Administración procura, obtener más información y criterios técnicos que respalden la aprobación o no, de la solicitud de permiso especial de transporte público, modalidad “trabajadores” presentada por la empresa recurrente y en este caso puntual, la inclusión de centros de trabajo.

No se debe concebir desde ningún punto de vista, que la decisión tomada por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, a través del Acuerdo impugnado, produce efectos jurídicos y menos aún que, con la adopción de dicho acto se lesionan derechos a la parte recurrente; en ese sentido precisa indicar que las actuaciones de dicho Órgano están orientadas a sustentar su decisión final, sobre los criterios técnicos pertinentes.

Congruente con lo anterior, con la adopción del **Acuerdo 7.18 de la Sesión Ordinaria -03-24 del 22 de enero de 2024,** la Junta Directiva, en el pleno ejercicio de su potestad de imperio, suspende temporalmente el conocimiento del **Oficio CTP DT DRE INF 2023-0505** de repetida cita,a través del cual la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, recomienda a ese Órgano Colegiado, la aprobación de la solicitud planteada por la parte recurrente y supedita la decisión final, al criterio técnico que emita la Dirección de Asuntos Jurídicos de dicho Consejo, el cual en principio deberá determinar, la posible concentración de permisos y el eventual subarriendo de los permisos, dada la gran cantidad de permisos que registran las empresas gestionantes; dicho criterio se constituye en uno de los pilares fundamental sobre los cuales la Junta Directiva, respaldará el acto final, acogiendo o apartándose de lo que en éste se argumenta, también en pleno uso de su potestad de imperio.

En este sentido no se debe obviar, que la autorización de permisos en precario, dentro de los cuales se incluye el permiso especial de transporte público, modalidad trabajadores, deviene de una manifestación de la voluntad de la Administración, precisamente por el ejercicio de la potestad de imperio que el ordenamiento jurídico le confiere, claro está, en el entendido que con dicho ejercicio no se vulneran los derechos de los usuarios. En esa línea, y siendo que el ejercicio de la potestad de imperio también debe circunscribirse al bloque de legalidad, es deber de quienes ostentan el poder de dictar o adoptar actos administrativos, blindar sus actuaciones como en este caso lo hace la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, al requerir criterios de orden técnico que fortalezcan y ampare su decisión final, lo cual se refleja en el dictado del acuerdo impugnado.

En línea con lo expuesto, este Tribunal teniendo claridad que el acto que se reprocha, no contiene características propias de un acto administrativo capaz de ser recurrido, al ser un acto de mero trámite que prepara el dictado del acto final, concluye que la presente acción recursiva debe ser rechazada de plano, pues como de forma reiterada se ha argumentado, la parte recurrente ataca un acto que es incapaz de producir un efecto propio.

**POR TANTO**

**I.-** Se rechaza de plano el Recurso de Apelación en Subsidio y el Incidente de Nulidad Concomitante interpuesto por el señor **ymh,** portador de lacédula de identidad número 000, actuando en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la **sqssa,** cédula jurídica número 000, en contra del **Artículo 7.18 de la Sesión Ordinaria 03-2024 del 22 de enero de 2024,** 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**