**RESOLUCIÓN No. TAT-4153-2024**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** San José, a las 13:50 horas del día 18 de julio de 2024.

Se conoce **Recurso de Apelación en Subsidio y Nulidad Absoluta**, interpuesto por la empresa **ATP,** cédula jurídica número 000, por medio del señor **MHT**, número de pasaporte Mexicano 000, en su condición de Vicepresidente, con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma, en contra del **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023**, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público. El caso se tramita bajo el **Expediente Administrativo No. TAT-024-24**.

**RESULTANDO**

**PRIMERO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023**, acuerda: (Ver folios del 12 al 14 del expediente administrativo)

***“(…) POR TANTO, SE ACUERDA:***

*1. Aprobar, basados en los fundamentos, motivos y contenidos, desarrollados en los considerandos del oficio* ***CTP-DT-DIC-INF-0305-2023,*** *todas las recomendaciones emitidas en el informe dicho, el cual forma parte integral de este acuerdo.*

*1. Ordenar la apertura de un procedimiento administrativo para averiguar la verdad real de los presuntos hallazgos contenidos en el informe del oficio* ***CTP-DT-DIC-INF-0305-2023****, a la empresa* ***ATP****, por medio del cual se le garantice el debido proceso. Asimismo, instaurar una medida cautelar administrativa a la empresa* ***ATP,*** *operadora de la* ***Ruta 000****, debido a la gravedad del incumplimiento sobre pólizas de seguro vencidas en la totalidad de su flota autorizada según información remitida por el Departamento de Administración de Concesiones (consultas realizadas en el portal web del INS en fecha 22 de marzo de 2023). Instruir al Área Técnica para que proceda a brindar las audiencias para encontrar posibles interesados en operar la ruta, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo aplicable, solicitándoles su oferta en un plazo máximo de* ***DIEZ DÍAS HÁBILES*** *posteriores a la fecha en que se les comunique la audiencia. Al día de ayer se verificó nuevamente y siete son las unidades que no tienen póliza al día.*

*2. Instruir, dados los resultados de la fiscalización realizada por el Departamento de Inspección y Control sobre la prestación de los horarios de la Ruta 000, al operador* ***ATP,*** *para que brinde el servicio de conformidad con los horarios autorizados por este Consejo al 100% de su esquema operativo en ambos sentidos y con la totalidad de la flota óptima, considerando que lo acordado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público mediante artículo 4.1 de la sesión ordinaria 65-2021, celebrada el día 26 de agosto del 2021, que facultaba a las empresas prestatarias de servicio de transporte público modalidad ruta regular a ajustar su esquema operativo a un porcentaje mínimo de operación obligatoria de un setenta por ciento (70%) de frecuencias de viajes y/o flotas ya vencieron, y debido a que el operador no se acogió a las nuevas condiciones operativas 70/30 establecidas artículo 3.5 de la sesión ordinaria 38-2022, celebrada el día 31 de agosto del 2022.* ***De acatamiento inmediato.***

*3. Instruir a la empresa* ***ATP,*** *operadora de la* ***Ruta 000,*** *para que realice las correcciones que se detallan a continuación correspondiente a las unidades* ***000.*** *Asimismo se les reitera la obligación de mantener la totalidad de la flota autorizada en óptimas condiciones.* ***En el plazo máximo de 10 días hábiles.***

|  |  |
| --- | --- |
| ***UNIDAD PLACA*** | ***ASPECTOS A SUBSANAR*** |
| ***000*** | *Faltan 2 manillas de ventana*  *No tiene cinturón área de silla de ruedas* |
| ***000*** | *Faltan 6 manillas de ventana* |
| ***000*** | *Falta 1 manillas de ventana* |

*4. Desestimar la denuncia sobre maltrato al usuario por parte de los conductores de las unidades de la* ***Ruta 000,*** *operada por la empresa* ***ATP,*** *debido a que durante el estudio de campo no se evidenció mal trato a los usuarios en general.*

*5. Instruir, dados los resultados de la fiscalización de las paradas autorizadas durante la prestación del servicio de la Ruta 000, a la empresa* ***ATP****, operadora de la* ***Ruta 000,*** *para que realice todas las paradas y recorridos autorizados por este Consejo.* ***De acatamiento inmediato.***

*6. Instruir a la empresa* ***ATP****, operadora de la* ***Ruta 000,*** *para que sustituya las 5 unidades fuera de vida útil.* ***De acatamiento inmediato.***

*7. Instruir a la empresa* ***ATP****, operadora de la* ***Ruta 000,*** *para que utilice únicamente las unidades de transporte público autorizadas por este Consejo en su flota óptima.* ***De acatamiento inmediato.***

*8. Desestimar la denuncia recargo de unidades, dado que durante el estudio no se evidenció recargo de pasajeros por parte del operador de la* ***Ruta 000, ATP***

*9. Desestimar la denuncia sobre el la falta de supervisores de la empresa operadora en las paradas de la* ***Ruta 000****, debido a que su presencia no es un requisito contractual solicitado por el Consejo de Transporte Público a los operadores de ruta regular, y obedece a un aspecto administrativo interno de la empresa* ***ATP***

*10. No hay evidencia suficiente al momento de la inspección sobre filas extensas, problemas con el uso de los servicios sanitarios, y cierre de la terminal de San José, por parte del operador de la* ***Ruta 000, ATP,*** *en virtud de que los días de estudio no se detectaron los incumplimientos denunciados.*

*11. Desestimar la denuncia referente a las condiciones laborales de los conductores de la* ***Ruta 000****, operada por la empresa* ***ATP,*** *siendo que es un aspecto de competencia del Ministerio de Trabajo y no de este Consejo.*

*12 Notifíquese:* (…)”

**SEGUNDO:** La empresa **ATP,** por medio del señor **MHT**, en su condición de Vicepresidente, con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma, impugna el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023**, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, argumentando lo siguiente: (Ver folios del 33 al 36 del expediente administrativo)

**a).** Que mediante el **Acuerdo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023,** se dispuso la apertura de un procedimiento administrativo e instauración de medida cautelar administrativa, en contra de la empresa recurrente, motivando el Consejo de Transporte Público, su acto, en el hecho de la gravedad del incumplimiento sobre pólizas de seguro vencidas en la totalidad de la flota autorizada, según lo informado por el Departamento de Administración de Concesiones.

**b).** Que el Acuerdo impugnado es nulo, ya que instaura una medida cautelar administrativa sustentado en información totalmente sin fundamento, inexacta e imprecisa. Según se indica, se hace una verificación del incumplimiento del pago de la póliza de seguros por parte del Departamento de Administración de Concesiones y Permisos en el portal WEB del Instituto Nacional de Seguros, en fecha 22 de marzo de 2023, pero no tomaron en consideración de que existen otras compañías aseguradoras.

**c).** Que la empresa tiene suscritas pólizas de seguro de la flota en operación de la Ruta No. 000 con la compañía 000 y no con el INS, tal como lo demuestra en las certificaciones que adjunta, correspondiente a los periodos del 23 de febrero de 2021 al 23 de febrero de 2023 y del 23 de febrero de 2022 al 23 de febrero de 2023. Lo anterior, demuestra el cumplimiento de la empresa y a la falta de verificación de los funcionarios del Consejo de Transporte Público.

**d).** Que en cuanto al cumplimiento del 100% del esquema operativo, (*punto 2 del acuerdo*) es de conocimiento general que los efectos del COVID 19, los sistemas operativos de todas las empresas de transporte del país ya no son los mismos, y en su caso no es la excepción. La movilización de pasajeros disminuyó considerablemente, ya los usuarios no se transportan con la regularidad que lo hacían antes de la Pandemia, hay teletrabajo, al punto que hay horarios, y frecuencias que quedaron sin demanda de pasajeros y no cubren ni siquiera los gastos mínimos de operación que el servicio demanda, y continuar con la operación de esos servicios afecta las finanzas de la empresa y el principio de equilibrio financiero.

**e).** Que hay inconsistencias en las inspecciones de los funcionarios de la Administración y lo indicado en el oficio **No. CTP-DT-DIC-INF-0305-2023 del 24 de marzo de 2023**. A manera de ejemplo, el recurrente indica que se consigna en el intervalo de las 16:01-17:00 horas un viaje brindado, pero en realidad fueron dos autobuses con placas 000, lo que consigna un porcentaje de demanda de ese día de 50% y no como lo indica el CTP de 37.5%. En el mismo orden de ideas de lo dicho anteriormente, la recurrente continúa indicando una serie de inconsistencias del estudio con lo que se presentó en la realidad, respecto del servicio brindado por la empresa en las diferentes franjas horarias.

**f).** Que en la actualidad persisten los problemas de disminución de la demanda, por lo que se va a hacer un estudio técnico sobre la movilización de la demanda, para actualizar los sistemas operativos a efecto de brindar solo los horarios de frecuencias que tengan movilización de pasajeros.

**g).** Que debe tomarse en cuenta que mediante **Acuerdo 3.7 de la Sesión Ordinaria 34-2021 del 06 de mayo de 2021** a requerimiento del Consejo de Transporte Público, se le otorgó un permiso de operación para brindar el servicio en la Ruta No. 266, y la empresa en aras del servicio al usuario aceptó brindar el servicio con la misma flota con que opera la Ruta No. 000.

**h).** Que respecto a las correcciones que se ordenaron hacer a los autobuses 000, informa que las mismas se cumplieron como puede verse en las fotografías que se adjuntan.

**i).** Que sobre los cinco autobuses que se encuentran fuera de vida útil, son año 2007, los mismos no se encuentran en operación en la Ruta No000, tienen las pólizas vigentes y se está a la espera de ser sustituidos a corto plazo por autobuses que se encuentran en el país en proceso de desalmacenaje; que, no obstante, para solventar la situación la empresa tiene a disposición 5 autobuses de la compañía **TSA.,** para ser inscritos en la Ruta No000.

**j).** Que con relación a lo ordenado en el punto 7 de la parte dispositiva del Acuerdo, informa que el mismo obedeció a una situación de emergencia y por una única vez se tuvieron que utilizar para cubrir necesidades de demanda de pasajeros en horarios establecidos y solo correspondió al servicio que dieron a los autobuses uno en 1 día y 2 en otro día tal y como se consigna en el informe. Disposición que acatan de inmediato.

**k).** Que el Acuerdo aquí recurrido no tiene motivo válido porque, aunque se instruye la apertura de un procedimiento administrativo, también se dispone una medida cautelar basada en hechos errados como es que no se contaba con pólizas del INS, cuando sus unidades están aseguradas con 000. Además, tampoco se observó el debido proceso para que la empresa ejerciera su derecho de la defensa en torno a la aplicación de la medida cautelar y de ese modo se le diera oportunidad de informar que en efecto se tienen suscritas y vigentes las pólizas de seguros.

**l).** Solicita se acojan sus gestiones y se anulen los acuerdos e informes impugnados, o en su efecto sea elevado al Jerarca del MOPT, para su resolución.

**TERCERO:** La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante **Artículo 7.14 de la Sesión Ordinaria 22-2023 del 31 de mayo de 2023**, conoce y acoge el Informe **No. CTP-AJ-OF-0589-2023 de 17 de mayo de 2023**, de la Asesoría Jurídica y acuerda rechazar el Recurso de Revocatoria, contra el **Acuerdo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023,** interpuesto por la empresa **ATP**, operadora de la Ruta No000, al no demostrar la recurrente las lesiones objeto del inicio del procedimiento administrativo, así como resultar improcedente dicha gestión contra el tipo de acto administrativo que es de mero trámite. (Ver folios del 2 al 7 del expediente administrativo)

**CUARTO:** En respuesta a la **Prevención No.TAT-024-24 de 18 de junio de 2024,** que realizara el Tribunal Administrativo de Transporte, el Consejo de Transporte Público mediante certificación **No.** **SDA/CTP-24-06-00114 de las 10:30 horas del 27 de junio de 2024**, remiten la constancia **No. CTP-DT-DAC-CONS-0407-2024 del 26 de junio de 2024**, emitida por el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos, en el que consta que al día de hoy la Ruta No000, sigue siendo operada y servida por la empresa **AUTOTRANSPORTES PALMARES J.A.V S.A.** (Ver folios del 62 al 65 del expediente administrativo)

**QUINTO:** En los procedimientos se ha seguido las prescripciones de ley.

**Redacta el Juez Muñoz Corea.**

**CONSIDERANDO ÚNICO**

Este Tribunal Administrativo de Transporte, ha podido verificar, que lo recurrido por la empresa **ATP,** sea el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023**, de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, corresponde a un acto de mero trámite.

La Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023**, lo que dispone es la apertura de un procedimiento administrativo para averiguar la verdad real de los presuntos hallazgos contenidos en el informe del oficio **No. CTP-DT-DIC-INF-0305-2023 del 24 de marzo de 2023**, a la empresa **ATP**, por medio del cual se le garantice el debido proceso. Asimismo, instaurar una medida cautelar administrativa a la empresa **ATP**, operadora de la Ruta No000, debido a la gravedad del incumplimiento sobre pólizas de seguro vencidas en la totalidad de su flota autorizada, según información remitida por el Departamento de Administración de Concesiones.

Lo anterior, a todas luces constituyen actos administrativos de mero trámite que no afectan a la recurrente en su esfera jurídica, en cuanto a los intereses o derechos legítimos en este momento; pues lo que dispone es la apertura de un procedimiento administrativo en contra de la empresa recurrente, mediante el cual se pueda llegar a la verdad real de los hechos sobre las presuntas faltas cometidas por dicha empresa, pero, además, otorgarle la posibilidad de ejercer su derecho de defensa.

Es precisamente en ese momento procesal, durante la audiencia oral y privada que se le otorgue, que la recurrente **ATP**, podrá ejercer su derecho a presentar todas las pruebas que tuviere, y dar todas las argumentaciones, en su defensa y que puedan eximirle de cualquier responsabilidad, en las faltas apuntadas, pero no es tal como se expone en el recurso que se analiza, que se pueda pretender se le conozcan sus argumentos de defensa, los cuales deben ser conocidos por el órgano director del procedimiento designado y en el momento procesal oportuno.

Así las cosas, la apertura de un procedimiento administrativo, donde se analice si se ha dado o no una falta por parte de la empresa **ATP**, no constituye un hecho que causa estado a la empresa, pues lo que procura la Administración es como se indicó supra, es la verificación de la verdad real de los hechos y en cuyo desarrollo la recurrente tendrá la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, y es precisamente en ese momento donde puede y debe presentar todos los argumentos que presenta en este recurso y a los cuales no se refiera por el fondo este Tribunal Administrativo de Transporte, porque podría ser nuevamente de su conocimiento, una vez que se adopte el acto final por parte de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, cuando haya concluido el procedimiento administrativo ordinario.

Con relación a la naturaleza de los actos de mero trámite o preparatorios, se debe tener presente que: “*son aquellos que se emiten como primera etapa de un procedimiento previo, más o menos complejo, que desemboca en un acto administrativo definitivo. Esta serie de actos u operaciones previas son indispensables para la emisión del posterior acto definitivo tenido en la mira por la Administración, el cual justifica, en suma, toda la anterior actividad exteriorizada a través de aquellos actos preparatorios que frecuentemente condiciona la validez del acto principal*” (Diccionario de Derecho Público, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1981, Pág.23)

El Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, mediante Sentencia No. 00924 - 2017, de las 15:10 horas del 27 de abril de 2017, señala con relación a los actos de trámite o preparatorios que estos se impugnan solo con el acto definitivo, en los siguientes términos:

*“CONSIDERANDO ÚNICO. - El artículo 62 CPCA establece como facultad del Juez Tramitador declarar inadmisible una demanda cuando conste de modo inequívoco y manifiesto que la pretensión se deduce contra alguna de las conductas no susceptibles de impugnación, conforme a las reglas del capítulo II del título IV del CPCA, lo que remite a los artículos del 36 al 41, que fijan cuáles son los actos impugnables, dentro de qué plazos y bajo qué reglas de cómputo. En el caso de marras, la representación de la empresa actora considera que resultan aplicables los incisos c y f del artículo 36 del Código Procesal Contencioso Administrativo para que su demanda sea conocida en esta jurisdicción. Por su parte, el Instituto del Café de Costa Rica considera que se debe rechazar la demanda interpuesta. De la relación de hechos de la demanda se desprende claramente que la parte actora incoa este proceso contra actos de mero trámite. De conformidad con el artículo 163 de la Ley General de la Administración Pública, los actos preparatorios se impugnarán con el acto, salvo que sean actos con efecto propio, lo que no sucede en el caso que nos ocupa como ya se indicó, pues por sí mismo el oficio DEJ/1005/2016 del 24 de octubre de 2016 no causa estado. Igual análisis aplica para la suspensión pretendida del procedimiento administrativo. Asimismo, el artículo 36 inciso c) CPCA establece que será admisible la pretensión "contra los actos administrativos, ya sean finales, definitivos, o de trámite con efecto propio", lo cual significa, contrario sensu, que los actos de trámite que no tienen efecto propio no son impugnables por separado en la vía jurisdiccional. Al respecto, la Sala Primera de Casación ha indicado que "sólo se admite la impugnación de los actos "definitivos" o los de "trámite", cuando éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación. De su contexto se colige que, cuando se refiere a actos definitivos, se está identificando al "acto final" dictado en un procedimiento administrativo. Esto es, aquel que decide sobre el objeto del procedimiento y constituye la manifestación final de la acción administrativa y produce efectos externos, creando relaciones jurídicas entre la Administración y las demás cosas o personas e imponiendo obligaciones y confiriendo derechos. Más sencillo, el “acto final” o “definitivo” es aquel que le pone fin al procedimiento, por ser la manifestación final de voluntad del ente u órgano administrativo. Los de trámite, por su parte, son actos preparatorios de la resolución final. Configuran etapas del procedimiento administrativo que no tienen la virtud de decidir sobre el objeto del procedimiento. Integran el procedimiento antes de la emisión del acto final, mas no expresan voluntad, sino un mero juicio, representación o deseo de la Administración. No producen, en forma directa, efectos jurídicos frente a terceros. Como regla general, no son susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional; sin embargo, de manera excepcional se permite, cuando deciden 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" (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 000580-F-S1-2009, del 28 de julio). A criterio de esta juzgadora, es claro que en este caso la decisión de la Administración que se atacan, no decide en forma definitiva sobre el fondo del asunto, por lo que deviene en una actuación inimpugnable en ese estadio. Por lo que, al no existir conductas que puedan ser revisadas aún en esta jurisdicción, procede la declaración de inadmisibilidad de la demanda y archivo del expediente, como en efecto se hace.”*

Ahora bien, en el caso bajo estudio, el Acuerdo impugnado el **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 de 12 de abril de 2023**, también disponía de una medida cautelar, que podría haber causado algún tipo de perjuicio a la recurrente, por tratarse de la orden de buscar una empresa que asumiera la prestación del servicio público en la ruta de manera temporal. Sin embargo, tal hecho nunca ocurrió y como se puede verificar en el expediente administrativo, en respuesta a la **Prevención No.TAT-024-24 de 18 de junio de 2024**, que realizó el Tribunal Administrativo de Transporte, el Consejo de Transporte Público mediante certificación **No. SDA/CTP-24-06-00114 de las 10:30 horas del 27 de junio de 2024**, remite la constancia **No. CTP-DT-DAC-CONS-0407-2024,** emitida el 26 de junio de 2024, por el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos, en el que consta que al día de hoy la Ruta No000, sigue siendo operada y servida por la empresa **ATP** (Ver folios del 62 al 66 del expediente administrativo)

En síntesis, al ser el acuerdo recurrido un acto de mero trámite y debido a su naturaleza jurídica, no es susceptible de ser recurrido, no cabe más que rechazar por improcedente el recurso presentado.

**POR TANTO**

**I.** Se rechaza por improcedente,el **Recurso de Apelación en Subsidio y Nulidad Absoluta**, interpuesto por la empresa **ATP,** cédula jurídica número 000 por medio del señor **MHT**, número de pasaporte Mexicano 000, en su condición de Vicepresidente, con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma, en contra del **Artículo 3.3 de la Sesión Ordinaria 14-2023 del 12 de abril de 2023**, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

**II.** Según las disposiciones del artículo 16 de la Ley No. 7969, rector en la materia, se recuerda que los fallos de este Tribunal son de acatamiento inmediato, estricto y obligatorio.

**III.** De conformidad con el artículo 22, inciso c), de la citada Ley No. 7969, la presente resolución no tiene ulterior recurso por lo que se tiene por agotada la vía administrativa.

**III.- NOTIFIQUESE.**

Lic. Ronald Muñoz Corea

**Presidente**

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

**Jueza Jueza**