**Resolución No. TAT-4179-2024**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE.** San José, a las 11:40 horas del 10 de diciembre de 2024.

Se conoce **recurso de apelación en subsidio e incidentes previo de nulidad absoluta y suspensión de los efectos del acto administrativo** presentado por **asa**, cédula jurídica número 000, representada en este acto por el señor **JCVU**, portador de la cédula de identidad número 000, en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma en contra del **Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 del 20 de diciembre de 2022** y en contra del **Oficio CTP-AJ-OF-2022-0422 del 02 de marzo de 2022;** y en contra del **Artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022 del 08 de febrero de 2022**. El presente asunto se tramita en este Despacho, bajo el **Expediente Administrativo No. TAT-017-24.**

**RESULTANDO**

**PRIMERO:** Mediante el **Artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022 del 08 de febrero de 2022,** la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, conoció el **Oficio No. CTP-DE-OF-0120-2022 del 17 de junio de 2022,** emitido por la Dirección Ejecutiva y acuerda lo siguiente:

***“POR TANTO, SE ACUERDA por votación unánime de los presentes:***

1. *Los actuales operadores de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, operando en ruta regular, registrados ante el Departamento de Concesiones y Permisos, trátese de personas físicas o jurídicas, que al momento de emisión de este acuerdo, se encuentren operando con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y/o contractuales vigentes sin título habilitante, podrán continuar en operación en condición de permisionarios hasta por un plazo de tres años, prorrogable si así lo exige la efectiva prestación del servicio público y mediante acuerdo razonado del Consejo de Transporte Público, o bien hasta que los servicios se adjudiquen por licitación pública, lo que suceda primero. Dentro de dicho plazo, estarán sujetos a todas las variaciones que disponga el Consejo de Transporte Público, en aras de una mejor prestación del servicio, tales como variaciones de recorrido, horarios o flota operativa, especialmente en su ajuste al transporte de personas con discapacidad, alteración de rutas o agrupamiento de estas bajo la figura de consorcio con otros prestatarios del servicio, permisionarios o concesionarios, para operar en sectores o subsectores previamente determinados. Por lo que para efectos de acreditar su condición de permisionarios, deberán cumplir con todos los requisitos legales y técnicos correspondientes.*
2. *En el caso de operadores de ruta regular que no obtuvieron renovación de concesión por falta de refrendo del período anterior, o bien, por no cumplimiento de requisitos, podrán seguir brindando el servicio en condición de permisionarios hasta por el plazo de tres años, o bien hasta que se adjudique el proceso de licitación pública respectivo, lo que suceda primero, siempre que cumplan con los requisitos legales y técnicos de operación. No aplica para casos de concesiones que fueron canceladas y que poseen acuerdos específicos sobre la operación en determinadas rutas.*
3. *En aquellas situaciones de operadores registrados como permisionarios ante el Departamento de Concesiones y Permisos pero que registren fallecimiento, se deberá realizar el estudio técnico respectivo a efectos de poder determinar la necesidad del servicio y por ende de nombrar otro operador en condición de permiso.*
4. *Que en el caso de operadores que posean acuerdo otorgando la condición de permisionario o bien, que sean permisionario al amparo de una medida cautelar administrativa deberán ajustarse a dichos acuerdos, debido a que el presente acuerdo conlleva otorgar título habilitante de permisionarios a los operadores que no poseen acuerdo alguno en ese sentido. Aquellos operadores que tenían la condición de permisionarios y les fue cancelado deberán ser identificados por el Departamento de Administración de Concesiones y Permisos y valorar cada caso en concreto para someterlo a valoración de la Junta Directiva.*
5. *Que en caso de permisionarios que tengan pendientes cualquier tipo de procesos administrativos o judiciales pendientes originados durante el período que ha operado en ruta regular, así como resolución de cancelación administrativa o judicial, que puedan afectar la condición de permisionario que va a explotar, es de su exclusiva responsabilidad como prestatario del servicio lo que resuelvan los mismos y que la vigencia y demás condiciones del permiso, queda supeditada a lo que en definitiva se resuelva en esos procesos pendientes. Así, el permisionario asumirá la responsabilidad por las inversiones*

*que realice hasta tanto no se conozca el resultado de las resoluciones. De revocarse, anularse o cancelarse total o parcialmente el permiso, de manera automática y por principio de accesibilidad se tendrá por vencido el permiso, sin posibilidad de indemnización alguna al concesionario. Este Consejo de Transporte Público no asume ninguna responsabilidad económica o civil al respecto.*

1. *Para todos los operadores en condición de permisionarios, estarán sujetos a todas las variaciones que disponga el Consejo de Transporte Público, en aras de una mejor prestación del servicio, tales como variaciones de recorrido, horarios o flota operativa, especialmente en su ajuste al transporte de personas con discapacidad, alteración de rutas o agrupamiento de estas bajo la figura de consorcio con otros prestatarios del servicio, permisionarios o concesionarios, para operar en sectores o subsectores previamente determinados. Por lo que, para efectos de acreditar su condición de permisionarios, deberán cumplir con todos los requisitos legales y técnicos correspondientes”.*

Dicho acuerdo fue notificado de manera interna, según indica la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, mediante Certificación SDA/CTP-24-07-0015 del 04 de julio de 2024. (Ver folios del 129 al 132 del expediente administrativo)

**SEGUNDO:** Mediante el **Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 del 29 de noviembre de 2022,** la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, conoció el O**ficio No. CTP-AJ-OF-2022-0990 del 17 de junio de 2022,** emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos y acuerda lo siguiente:

***"(...) POR TANTO SE ACUERDA:***

1. *Aprobar todas las recomendaciones contenidas en el oficio* ***CTP-AJ-OF-2022-0990,*** *el cual forma parte integral de este acuerdo.*
2. *Modificar lo dispuesto sobre el procedimiento ordinario en el artículo 7.4 de la sesión ordinaria 24-2022 y en su lugar, al ostentar la empresa asa, un permiso, se ordene iniciar un procedimiento administrativo sumario contra la empresa asa., por presuntamente incumplir con sus obligaciones legales y contractuales al no estar al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, y no contar con la totalidad de la flota inscrita dentro del rango de antigüedad legalmente establecido.*
3. *Para los efectos de ejecutar el procedimiento administrativo se comisiona al Departamento de Asuntos Jurídicos.*
4. *Ordenar el inicio de un procedimiento de Ejecución de Garantía, para lo cual se comisiona al Departamento de Asuntos Jurídicos.*
5. *Notifíquese: (…)."*

Dicho acuerdo fue notificado el 09 de enero de 2023, al correo señalado por la recurrente para recibir notificaciones. (Ver folios 119 y 120 del expediente administrativo)

**TERCERO:** Mediante escrito recibido en la Plataforma de Servicios del Consejo de Transporte Público, el **16 de enero de 2023,** el señor JCVU, portador de la cédula de identidad 000, interpone Recurso de Revocatoria con Apelación en Subsidio e Incidente Previo de Nulidad Absoluta y Suspensión del Acto Administrativo, en contra **el Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 del 20 de diciembre de 2022,** emitido por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, y en contra del Oficio CTP-AJ-OF-2022-0422 del 17 de junio de 2022, emitido por el Departamento de Asuntos Jurídicos, como acto de trámite incorporado al acuerdo recurrido, como acto preparatorio, y en contra del **Artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022 del 08 de febrero de 2022;** en dicho sentido la recurrente expresa, de manera resumida, lo que se describe a continuación: (Ver folios del 146 al 193 del expediente administrativo)

* Que interpone Revocatoria con Apelación en Subsidio e Incidente Previo de Nulidad Absoluta y Suspensión de los Efectos del Acto Administrativo en contra del Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria Número 54-2022 del 20 de diciembre de 2022 y en contra del Oficio CTP-AJ-OF2022-0422, como un acto de mero trámite incorporado al Acuerdo antes descrito; solicita además se declare la nulidad absoluta del procedimiento sumario, pues dicho procedimiento se sustenta en un acto administrativo que a la fecha de interposición del recurso no les había sido notificado y ello violenta el principio del debido proceso, por los siguientes argumentos de hecho y de derecho:
* En cuanto a la legitimación señala que su representada es la actual concesionaria del servicio público de transporte remunerado de personas por vías públicas en la modalidad de autobús, de conformidad con lo establecido en el Artículo 3.1.26 de la Sesión Ordinaria No. 65-2021, adoptado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público y en el que se aprobó el Plan de evaluación de la Capacidad Empresarial y que tal situación les legitima para la presentación del recurso; que aunado a lo expuesto, al no habérsele notificado decisión administrativa alguna en relación con la condición prestacional señalada, su condición permanece incólume y ello les legitima para la interposición de las presentes actuaciones.
* Que su representada es la actual prestataria del servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad autobús, en la Ruta No. 000.
* Que al igual que los otros concesionarios, su representada compareció ante el llamado del MOPT, a presentar el Plan de Evaluación de la Capacidad Empresaria (PECE), para optar por la renovación de su concesión, para un nuevo período.
* Que mediante el Artículo 3.1.26 de la Sesión Ordinaria No. 65-2021 del 26 de agosto de 2021, su representada aprobó el Plan de Evaluación de la Capacidad Empresaria (PECE), y que ello generó un derecho subjetivo que se formalizaría mediante el contrato de concesión.
* Que por los grandes embates que a todo nivel generó la pandemia por Sars-Cov2 y por un agravamiento de saludo psicosocial de la Tesorera de su representada, quien es adulta mayor quien hoy día cuenta con una medida de salvaguarda para el ejercicio de su seguridad jurídica, han experimentado una serie de dificultades con algunos de los aspectos ligados a la ejecución del servicio contratado con el Estado y que sobre ello, se han referido en sendos escritos que preceden a la presente acción recursiva.
* Que a pesar de haber aprobado el referido Plan, su representada no ha sido llamada a firmar el contrato de concesión ni tampoco han sido informados de las causales que generan dicho atraso, en su defecto, de su condición prestacional a la fecha.
* Que como agravante de la difícil situación que aqueja al sector, su representada forma parte de los bienes patrimoniales de una persona adulta mayor, derivados de derechos sucesorios y de adquisición propia, que tal como se ha indicado, su uso y libre disposición fue objeto de un proceso no contencioso de salvaguarda para la seguridad jurídica, caracterizado en su ejercicio por la constante mora.
* Que conforme se han generado estudios u oficios, han atendido lo requerido por parte de las autoridades competentes, pero que han quedado rezagados algunos aspectos, todo en consonancia con una gravísima crisis que afronta la industria.
* Que como producto de las medidas de contención adoptadas por parte del Poder Ejecutivo, la operación normal de todas las empresas ha sufrido cambios sustanciales, que ameritaron el ajuste de los horarios, frecuencias, servicios y flota, de manera tal que se favoreciera la continuidad del servicio, aun cuando la cantidad de pasajeros, no ha alcanzado el punto de equilibrio necesario, generando que un grupo importante, se encuentre actualmente con problemas de flujo de caja, que impiden honrar algunos rubros de manera inmediata, entre ellos, la Caja Costarricense de Seguro Social.
* Que, en relación con el tema de la CCSS, su representada ha hecho diversas gestiones tendientes a regularizar su condición y que a la fecha está a la espera que se formalice su arreglo de pago, ya que finalmente el juez de familia aprobó la utilización de algunos bienes de la persona adulta mayor que es la socia y representante de la compañía, para darlas en garantía ante dicha institución.
* Que durante todo el período mantuvieron una garantía de cumplimiento como operadores del servicio en la ruta No. 000 vigente, esto a pesar de no habérsenos notificado el proceso de renovación.
* Que en al menos dos ocasiones, han intentado ingresar los documentos que acreditan dicho cumplimiento, sin embargo, en el CTP no han querido recibir los documentos que acreditan dicho cumplimiento, alegando que su representada no es concesionaria, sino permisionaria y que en consecuencia no es procedente que rindan dicha garantía; indica que sobre el particular, ofrecen al señor DAV como testigo de lo argumentado.
* Que el atraso en la tramitación del arreglo con la CCSS ha generado además, una imposibilidad material de cumplimiento para su representada, en cuanto a la solicitud de ajuste de servicio, horarios, frecuencias y flotas, ya que cualquier intento por arreglar esa situación, incluidas las sustituciones de unidades que si poseen, han sido en vano, ya que requieren estar al día con la CCSS, para que les reciban la documentación pertinente.
* Que, por medio del correo electrónico del 09 de enero de 2023, les fue notificados por parte del CTP, el artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria No. 54-2022 del 20 de diciembre de 2022, en el cual se dispone la apertura de un procedimiento sumario, tendiente a averiguar la verdad real de los hechos, en cuanto a los siguientes aspectos: a) Estar moroso con la CCSS; b) No contar con la totalidad de la flota inscrita dentro del rango de antigüedad establecido; c) No haber rendido la garantía de cumplimiento.
* Que el procedimiento iba a ser un ordinario, pero éste fue degradado a procedimiento sumario, presuntamente porque a su representada no le fue renovada su concesión y más bien, fue transformada en permiso hasta el año 2025, por medio del artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria No. 10-2022, adoptado por la Junta Directiva.
* Que el artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria No. 10-2022, nunca le fue notificado a su representada y que se les despojó de la concesión sin participarles del proceso, todo en violación de normas procesales y garantistas aplicables a la materia, entre ellas el Principio de Audiencia y Defensa y el del Debido Proceso.
* Que la base para para supuestamente obviar el procedimiento ordinario, es la presunta degradación de la concesión a permisionario, misma que fue hecha de manera inconsulta y unilateral y por ende irregular y que lo que se pretende es abrir el procedimiento sumario para sacarlos de operación y designar a otro operador del servicio.
* Que como de manera reiterada ha indicado, a pesar de la difícil situación y crisis generalizada que afecta el sector transporte, se han mantenido prestando el servicio todos los días, aun cuando las situaciones excepcionales actuales son causal suficiente para sustentar una eventual medida cautelar de suspensión de obligaciones, dado el impacto negativo que ha afectado al sector.
* Que el acto recurrido se sustenta en otro acto (Artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria No. 10-2022, adoptado por la Junta Directiva) y ambos presentan vicios de nulidad absoluta, ya que ni siquiera ha iniciado el CTP el procedimiento ordinario debido, en relación con la degradación de su condición operativa. Que de ello deriva también la nulidad del artículo 8.2 de repetida cita.

En cuanto a la solicitud de medida cautelar para la suspensión del procedimiento sumario, sustenta dicha solicitud básicamente en la situación de riesgo de la señora VUC, quien es su madre y es con ella con quien ejerce la representación íntegra de ASA., y que, en la actualidad, es una persona adulta mayor, con enfermedad psicosocial y deterioro cognitivo muy avanzado.

En cuanto a su Pretensión, peticiona lo siguiente:

* 1. Que se admita el presente Recurso de Revocatoria.
* 2. Que se admita el incidente previo de suspensión, mientras se ajusta el proceso, conforme lo solicitado.
* 3. Que, en virtud de que existe prueba que debe ser aportada y evacuada en el presente caso, solicita se ajuste el procedimiento, de forma tal que se tramite de manera ordinaria y no sumaria.
* 4. Se admita el incidente de nulidad absoluta, de manera tal que se ajuste el proceso a lo preceptuado en la normativa de cita.
* 5. Se otorgue a su representada el mismo plazo que se ha conferido a los demás operadores, para proceder con la sustitución y legitimación de las unidades.
* 6. Se dicte medida cautelar de apoyo como un modelo de apoyo dictaminado por ley, concediéndoles al menos un plazo perentorio de tres meses, para poder finiquitar las acciones crediticias correspondientes, para poder poner en punto de cumplimiento total a su representada, en lo que se refiere al monto adeudado con la CCSS.
* 7. De no admitirse el recurso de revocatoria incoado, solicita se suspenda el proceso y se eleve el recurso en apelación subsidiaria ante el TAT.

**CUARTO:** Que mediante el **Artículo 7.14 de la Sesión Ordinaria 26-2023 del 30 de junio de 2023,** la Junta Directiva conoce el **Oficio No. CTP-AJ-OF-00683-2023 del 06 de junio de 2023,** emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos, y considerando y aprobando lo siguiente: (Ver folios del 02 al 11 del expediente administrativo)

***"(...) CONSIDERANDO:***

*ÚNICO: Este Órgano Colegiado procede analizar el oficio* ***CTP-AJ-OF-0683-2023*** *referente a recurso de revocatoria con apelación en subsidio e incidentes previos de nulidad absoluta y suspensión de los efectos del acto administrativo en contra del artículo 7.6 de la sesión ordinaria 54-2022, y en contra del artículo 8.2 de la sesión ordinaria 10-2022, presentado por la empresa* ***ASA,*** *Expediente 372868, mocionándose para aprobar todas las recomendaciones contenidas en el indicado oficio, el cual forma parte integral de esta acta.*

***POR TANTO, SE ACUERDA:***

1. *Aprobar todas las recomendaciones contenidas en el oficio* ***CTP-AJ-OF-0294-2023,*** *el cual forma parte integral de este acuerdo.*
2. *Rechazar los incidentes de nulidad absoluta y suspensión, y el recurso de revocatoria presentados por el señor JCVU, en su condición de apoderado generalísimo de la empresa denominada ASA, contra el artículo 7.6 de la sesión ordinaria 54-2022 y concomitante, en contra del artículo 8.2 de la sesión ordinaria 10-2022 de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público por ser improcedentes.*
3. *Rechazar la solicitud de medida cautelar de suspensión solicitada por el señor* ***JCVU,*** *en su condición de apoderado generalísimo de la empresa denominada* ***ASA****., en contra del artículo 8.2 de la sesión ordinaria 10-2022 de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público por ser improcedente al no ajustarse a los presupuestos necesarios para otorgar este tipo de medidas.*
4. *Elevar la apelación a conocimiento del Tribunal Administrativo de Transporte.*
5. *Notifiquese ..."*

**QUINTO:** Que mediante **Certificación No. SDA/CTP-24-06-0011 de las 07:20 horas del 06 de junio de 2024,** emitida por la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, se remite el expediente administrativo constando de 142 folios, y se eleva ante este Tribunal, el Recurso de Apelación en subsidio e incidentes previos de nulidad absoluta y suspensión de los efectos del acto, promovido por la empresa denominada ASA.**,** en contra del Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 y 8.2 sesión ordinaria 10-2022; se adjunta la totalidad de antecedentes los cuales constan del recurso presentado, informes jurídicos, comprobante de notificación al interesado y documentación del acuerdo recurrido. (Ver folio 001 del expediente administrativo)

**SEXTO:** El Tribunal Administrativo de Transporte emite la Prevención N. 1 de las 07:05 horas del 27 de junio de 2024, mediante la cual solicita a la Secretaría de Actas, certifiquen la información y documentación que de seguido se transcribe:

***“a)*** *Escrito de interposición del recurso, toda vez que el remitido a este Tribunal no contiene la integralidad del documento. (De la página 36 pasa a la página 38 y en apariencia, se suprime la página que contiene la firma de la parte recurrente)*

***b)*** *Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 del 20 de diciembre de 2022, con la respectiva* ***fecha de notificación*** *a la empresa* ***asa.***

***b)*** *Oficio* ***CTP-AJ-OF-2022-0422 del 02 de marzo de 2022,*** *emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Transporte Público.*

*c) Artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022, con la respectiva* ***fecha de notificación*** *a la empresa* ***asa.”***

(Ver folio 077 del expediente administrativo)

**SÉTIMO:**  El **04 de julio de 2024**, la Secretaría de Actas del Consejo de Transporte Público, mediante oficio No. **CTP-SA-OF-00086-2024**, el cual es recibido en este Tribunal el 05 de julio de ese mismo año, brinda la información y documentación que le fuera solicitada por medio de la Prevención No.1 del 27 de junio de 2024, debidamente certificada, adjuntando las certificaciones **SDA/CTP-24-07-0012**, **SDA/CTP-24-07-0013, SDA/CTP-24-07-0014, SDA/CTP-24-07-0015,** las cuales corresponden al recurso presentado por **ASA**, en contra del Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022; Oficio CTP-AJ-OF-2022-0422 y; Acuerdo 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022, respectivamente (Ver folios del 80 al 132 vuelto del expediente administrativo)

**OCTAVO:** Mediante escrito presentado en el Tribunal Administrativo de Transporte el 11 de julio de 2024, el señor JCVU, cédula de identidad número 000, en su condición de Presidente de **ASA**, indica a este Tribunal, en lo que interesa, lo siguiente:

*“…atento manifiesto que por el interés de parte, en la presenta causa y harás (sic) de coadyubar (sic) con la celeridad procesal que la misma requiere, sírvase encontrar adjunto lo requerido al Consejo de Transporte Público relacionado con la copia certificada del Expediente No. 372868, (Recurso de Apelación en Subsidio e Incidentes Previos de Nulidad Absoluta y Suspensión de los Efectos del Acto Administrativo, interpuesto en contra de los Artículos 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 y 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022) emitida por la Secretaría de Acta (sic) del Consejo de Transporte Público y presentado ante la plataforma de servicios en fecha 16 de enero del año 2023.*

*Lo anterior con el fin de demostrar que con vista del folio 74 de dicha certificación se encuentra consignada la firma del suscrito representante, en este recurso de revocatoria que es base de esta acción recursiva.*

*(…)”*

(Ver folios del 133 al 268 del expediente administrativo)

**NOVENO**: En los procedimientos seguidos se han observado los términos y prescripciones legales pertinentes.

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

**CONSIDERANDO**

1. **SOBRE LA COMPETENCIA.** Tal y como lo indica la Procuraduría General de la República, en el Dictamen No. C-156-2016 del 15 de julio de 2016, la competencia se define como *“el conjunto de potestades conferidas por el ordenamiento jurídico a un ente público o a un órgano”*, y en dicho sentido, recalca, que la doctrina conceptualiza la figura de la competencia de la siguiente forma:

*“La competencia es el medio conferido por el ordenamiento jurídico a un órgano o dependencia que integra un ente para el logro y satisfacción de los fines o cometidos encomendados. La competencia es, entonces, la medida normativa de la cantidad de medios materiales y jurídicos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los entes públicos y sus órganos para el cumplimiento de los fines públicos generales o específicos asignados…*

*La competencia puede definirse como la suma o esfera, determinada y conferida por el ordenamiento jurídico, de potestades, facultades y deberes del ente público y de los órganos que lo conforman para el cumplimiento de los fines públicos. También, la podemos conceptuar como el conjunto de facultades y obligaciones que un ente u órgano puede y debe ejercer para el cumplimiento y realización de sus cometidos.”*

Se resume que, la competencia refiere a la viabilidad jurídica que detentan, por imperio normativo, las diferentes entidades para desplegar la conducta administrativa, ya sea formal o material, en aras de cumplir con el fin público que les fue encomendado, sea que constituye, el límite infranqueable en el que las distintas entidades pueden desenvolverse.

Agrega la Procuraduría General de la República, en el dictamen citado, que cada *“organismo público posee capacidad para actuar jurídicamente la competencia de que es titular. La competencia administrativa es un corolario del principio de legalidad, cuyo objeto es señalar los poderes y deberes con que cuenta la Administración Pública para actuar conforme el ordenamiento. La competencia es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos y se resume en los poderes y deberes que han sido atribuidos por el ordenamiento a un órgano o ente público, lo que delimita los actos que puede emitir válidamente. En esa medida, la competencia constituye un elemento de validez del acto administrativo.”*

Por consiguiente, 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.

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

De previo, es de necesaria obligación, determinar por parte de este Tribunal Administrativo de Transporte en el pleno ejercicio de contralor de legalidad, la viabilidad jurídica de impugnación que representan los actos recurridos por el accionante.

Conforme con la normativa contenida en nuestro ordenamiento jurídico, atinente a la facultad recursiva que ostenta el administrado, de frente a aquellos actos emitidos por la Administración Pública que puedan eventualmente lesionar sus derechos subjetivos o algún interés legítimo, conviene retomar los alcances del ordinal 342 de la Ley General de la Administración Pública, el cual regula los actos susceptibles de ser recurridos, estableciendo «numerus clausus» que *«las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos de dicha ley, por motivos de legalidad o de oportunidad».* En este orden de ideas, la citada Ley refiere en el Artículo 343, 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.

Por su parte, el Artículo 345 de la Ley invocada, revela que en el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final. Añade, que la revocatoria contra el acto final del jerarca se regirá por las reglas de la reposición del Código Procesal Contencioso Administrativo.

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 entonces, que, si un acto no se encuentra dentro de alguna de estas previsiones anteriormente señaladas, definitivamente no es susceptible de impugnación, y, por ende, no será admisible la demanda de aquellos que no tengan efecto propio.

Para el caso concreto, es necesario precisar de previo, si nos encontramos de frente a un acuerdo cuyos efectos jurídicos corresponden a un acto de los llamados "finales" o, si, por el contrario, se trata de un acto de "mero trámite". Bajo dicho contexto, se tiene claridad en 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, la doctrina y la jurisprudencia denomina "actos de trámite" aquellos que integran los procedimientos anteriores a la adopción del acto final; es decir, 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).

Seguidamente, los actos de trámite son aquellos 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.

Estos actos no declaran ningún derecho ni deber en forma definitiva, no produce 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.

A diferencia de lo expuesto supra, 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 las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y, eventualmente, 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).Debe tenerse absoluta claridad, en el sentido que respecto de los actos de mero trámite, el ordenamiento jurídico establece un criterio restrictivo para su impugnación, sin que puedan impugnarse de manera separable o individual, de manera que 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, por cuanto son susceptibles de producir efectos jurídicos directos, inmediatos o propios, a saber, suspenden indefinidamente o hagan imposible la continuación del procedimiento, o 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 de este Tribunal Administrativo de Transporte en el caso particular, estriba en el hecho que estamos en presencia de un acto administrativo de mero trámite sin efecto propio alguno, toda vez, que la designación de un procedimiento administrativo tiene como fin último, verificar la verdad real de los hechos, análisis que solamente es posible, una vez designado el procedimiento administrativo y el Órgano Director a cargo de dicha instrucción, correspondiendo a éste, iniciar el procedimiento mediante el auto resolutivo pertinente y con total apego a las garantías constitucionales que le asisten a toda persona investigada (debido proceso y derecho de defensa), confiere la comparecencia oral y privada, y una vez precluidas las etapas inherentes a la instrucción del referido procedimiento administrativo y presentado el informe con recomendaciones ante el Órgano Decisor, y éste resuelve por acto final (debidamente notificado), es cuando, sin lugar a dudas es posible afirmar que, se está en presencia de un acto administrativo con efecto propio susceptible de ser impugnado por las vías correspondientes y la figura determinada por el Ordenamiento Jurídico para dicho propósito.

Cabe ampliar, que al tenor de lo que señala el Doctor Ernesto Jinesta Lobo, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, al referirse al acto de trámite, indica que cuando un ***"órgano administrativo decide iniciar un procedimiento administrativo debe dictar un acto de trámite",*** el cual, es un acto de mero trámite sin efectos jurídicos propios o inmediatos, y que conforme al artículo 345.1 de la Ley General de la Administración Pública es claro al disponer, que el acto administrativo capaz de ser recurrido u objetado, lo es el acto de inicio del procedimiento administrativo, que dista mucho del acto administrativo de trámite, que lo que dispone es la instauración del procedimiento administrativo (manifestación de voluntad de investigar) y la designación del Órgano Director a cargo de la instrucción de dicho procedimiento.

Ahora bien; conviene en la especie retomar algunos de los argumentos esbozados en el Informe contenido en el Oficio CTP-AJ-Of-0683-2023 del 06 de junio de 2023 emitido por la Dirección Jurídica del Consejo de Transporte Público, mediante el cual dicha dependencia recomienda a la Junta Directiva de ese Consejo, proceda con el rechazo del recurso de revocatoria y demás incidencias refiriéndose propiamente a las razones por las cuales, se modifica la naturaleza del procedimiento administrativo , transformándolo de un ordinario a un sumario y detallando las razones por las cuales su condición de frente a la Administración, es de permisionario y no de concesionario. En lo que interesa, señala dicha dependencia:

*“(…)*

*En razón de lo anterior no es posible la realización del procedimiento ordinario de cancelación ordenado en el acuerdo 7.4 de la sesión ordinaria 24-2022, en virtud de que la concesión sobre la ruta No. 430, está vencida, al no haber sido renovada ha fenecido el derecho de concesión brindado, no obstante, a la empresa ASA., se le brindó un permiso de operación de la ruta No. 000 con fecha de vencimiento al 9 de febrero del 2025, de conformidad con el artículo 8.2 de la sesión ordinaria 10-2022 de la Junya Directiva del Consejo de Transporte Público, siendo que se ha señalado la falta de estar al día con sus obligaciones con la CCSS y no mantener la totalidad de la flota inscrita dentro del rango de antigüedad establecido para brindar el servicio, se recomienda instaurar u procedimiento administrativo sumario, para investigar la verdad real de los hechos respecto a las posibles faltas a sus deberes contractuales y legales por parte de la empresa ASA, permisionaria de la ruta 000, además de autorizar la realización de un procedimiento para* ***ejecutar*** *la garantía de cumplimiento mediante el artículo 7.6 de la sesión ordinaria 54-2022.”*

Desde esa óptica y conforme lo expuesto supra, este Tribunal tiene claro, que el acto administrativo que se reprocha, no refiere de modo alguno a un acto administrativo capaz de ser recurrido, ya que no responde a los presupuestos tutelados en el artículo 345.1 de la Ley General de la Administración Pública, a saber; acto de inicio de procedimiento administrativo, denegatoria de la comparecencia oral, denegatoria de cualquier prueba o acto final adoptado por el Órgano Decisor.

Finalmente, cabe señalar que la acción recursiva que nos ocupa, ataca la voluntad de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en cuanto a la instauración y designación del Órgano Director para la instrucción del procedimiento administrativo sumario, el cual por su especial condición, es incapaz de producir un efecto propio, ya que de éste no puede desprenderse ni concebirse como un acto final, y siendo así, la acción recursiva formulada debe ser rechazada de plano.

POR TANTO

1. Se rechaza de Plano el **recurso de apelación en subsidio e incidentes previo de nulidad absoluta y suspensión de los efectos del acto administrativo** presentado por asa, cédula jurídica número 000, representada en este acto por el señor JCVU, portador de la cédula de identidad 000, en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma en contra del Artículo 7.6 de la Sesión Ordinaria 54-2022 del 20 de diciembre de 2022 y en contra del Oficio CTP-AJ-OF-2022-0422, y en contra del Artículo 8.2 de la Sesión Ordinaria 10-2022, emitido por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.
2. De conformidad con el artículo 22, inciso c) de la Ley No. 7969, la presente resolución no tiene ulterior recurso por lo que, se tiene por agotada la vía administrativa.
3. 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.

*NOTIFÍQUESE*

Lic. Ronald Muñoz Corea

**Presidente**

Lcda. Maricela Villegas Herrera Lcda. María Susana López Rivera

**Jueza**  **Jueza**