



MINISTERIO DE
OBRAS PÚBLICAS
Y TRANSPORTES

GOBIERNO
DE COSTA RICA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE TRANSPORTE

EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE DE FRENTE AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES



Creación del Tribunal Administrativo de Transporte

Mediante el artículo 16 de la Ley No. 7969 del 22 de diciembre de 1999, “*Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi*” (entra en vigencia el 28 de enero del 2000), se crea el Tribunal Administrativo de Transporte, disponiendo a texto expreso dicha norma, lo siguiente:



Creación del Tribunal Administrativo de Transporte

“Artículo 16.– Creación del Tribunal Administrativo de Transporte

Créase el Tribunal Administrativo de Transporte, con sede en San José y competencia en todo el territorio nacional, como órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sus atribuciones serán exclusivas y contará con independencia funcional, administrativa y financiera. Sus fallos agotarán la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.” (El resaltado no es de su original)



Mediante Resolución No. 15716 del 16 de noviembre de 2005, la Sala Constitucional reconoce la personalidad jurídica instrumental al Tribunal y a los efectos señala que *“la personalidad jurídica instrumental puede estar reconocida de manera razonablemente implícita en la ley, a partir de una interpretación sistemática del texto normativo”*. Es así como, a partir de los artículos 16, 22, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley No. 7969 del 22 de diciembre de 1999, se puede concluir, sin duda que el Tribunal Administrativo de Transporte, sí tiene personalidad jurídica instrumental.



COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL

El artículo 22 de la Ley No. 7969 postula las competencias encomendadas al Tribunal, disponiendo a los efectos lo siguiente:

“Artículo 22. – Competencia del Tribunal

El Tribunal será competente para lo siguiente:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, los recursos de apelación que se interpongan contra cualquier acto o resolución del Consejo.*
- b) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que pueden originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación del transporte público.”*



DESCONCENTRACIÓN EN GRADO MÁXIMO A LA LUZ DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Artículo 83.– 1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2.– (...)

3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4.– La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.

5.– Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extensiva en su favor.”

(El resaltado no es del original)



INDEPENDENCIA DE LA COMPETENCIA SUSTANTIVA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

La Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-336-2019 del 11 de noviembre de 2019, en lo que interesa, respecto de la naturaleza jurídica e independencia funcional del Tribunal Administrativo de Transporte, en lo que interesa señaló:

“Artículo 16 (...)

Conforme lo anterior, el Tribunal Administrativo de Transporte es un órgano desconcentrado, en grado máximo, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en adelante MOPT), posee independencia funcional, administrativa y financiera, para ejercer su competencia de una forma más eficiente.

(...)

Entonces, cuando nos referimos a la desconcentración máxima, como es el caso del Tribunal Administrativo de Transportes, el órgano al cual está adscrito pierde la potestad contralora, es decir, no puede avocar sus competencias ni revisar lo actuado por él; además, está impedido para girar órdenes, instrucciones o circulares.

(...)

En este punto conviene resaltar que las competencias del Tribunal Administrativo de Transporte deben ser ejercidas con total independencia e imparcialidad (independencia funcional), lo cual quiere decir que el ejercicio de su competencia no está sometido a criterios ni injerencias de otro órgano o autoridad, pues estará sometido únicamente al ordenamiento jurídico, en cuyo caso será responsable solamente por las resoluciones que dicte.

(...)



INDEPENDENCIA DE LA COMPETENCIA SUSTANTIVA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

En síntesis, la Ley 7969 otorgó al Tribunal Administrativo de Transporte el grado de desconcentración máxima, adscrito al MOPT, además otorgó personalidad jurídica instrumental, con independencia funcional, administrativa y financiera en el ejercicio de su competencia.

Asimismo, su competencia desconcentrada está limitada a la resolución, en sede administrativa, de los recursos de apelación que se interpongan contra la resolución del CTP y establecer las indemnizaciones que pueden originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación del transporte público (artículo 22 de la Ley 7969).

En razón de esto último, el ejercicio de su competencia funcional como jerarca impropio o contralor no jerárquico, queda sometido únicamente al ordenamiento jurídico, sin posibilidad de ninguna interferencia por parte de otro órgano (...)"



INDEPENDENCIA DE LA COMPETENCIA SUSTANTIVA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

En el Oficio DFOE-CIU-0275 del 01 de julio de 2024, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, de la Contraloría General de la República, ante consulta realizada por el Tribunal Administrativo de Transporte, mediante el Oficio TAT-PRESI-028-2024 del 13 de marzo de 2024, vinculado con la necesidad de definir *“a quien corresponde efectuar el SEVRI y establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno en el TAT y ante quién debe la Auditoría Interna del MOPT dirigir los distintos informes cuando audita el TAT”*, en lo atinente a las competencias encomendadas al Tribunal, en lo que interesa, argumentó:



INDEPENDENCIA DE LA COMPETENCIA SUSTANTIVA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

“(…)

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley no.7969 el TAT cuenta con independencia funcional, administrativa y financiera. Dicha facultad ha sido interpretada por la Sala Constitucional como el reconocimiento “razonablemente implícito en la Ley, a partir de una interpretación sistemática del texto normativo” de una personalidad jurídica instrumental.

Al respecto, la Procuraduría General de la República ha determinado que el Tribunal ejerce sus funciones con total independencia e imparcialidad, características que resultan oponibles incluso al propio ministro de la cartera, agregando que los miembros del Tribunal solo se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico y son responsables por las resoluciones que dictan, siendo que el ejercicio de la potestad de contratación (...).

Asimismo, el órgano procurador ha determinado que la competencia funcional, administrativa, financiera y presupuestaria conferidas legalmente al Tribunal Administrativo de Transporte determinan el alcance de su desconcentración máxima. Lo que significa que el Tribunal no puede, en esas áreas, “ser mediatizado por criterios procedentes de la jerarquía del Ministerio, ya que, reiteramos, es el ámbito donde se le atribuye una actuación independiente, actuación que debe estar sujeta siempre al principio de legalidad.” (El subrayado no es de su original)



PERSONALIDAD JURÍDICA INSTRUMENTAL

La Sala Constitucional, como se indicó anteriormente, reconoce al Tribunal Administrativo de Transporte, como un órgano dotado de personalidad jurídica instrumental; en esa línea, en el Dictamen C-336-2019 de repetida cita, la Procuraduría General de la República, sobre el particular y en lo que interesa, señaló:

“(...)

A raíz de la personalidad jurídica instrumental que posee el Tribunal Administrativo de Transporte, cuenta con presupuesto propio, facultad que le permite administrar sus recursos con independencia del presupuesto del MOPT (autonomía financiera y patrimonial), para un eficiente ejercicio de funciones.

(...) el Tribunal tiene su propia fuente de financiamiento para cubrir los gastos que requiera para el ejercicio de las competencias otorgadas, lo cual resulta congruente con su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental.

(...)

En conclusión, el Tribunal posee total independencia financiera y presupuestaria, es decir, está facultado para administrar e invertir sus recursos con independencia del presupuesto MOPT y así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que se le ha asignado. (El subrayado no es de su original)



INDEPENDENCIA EN MATERIA DE CONTROL INTERNO

Uno de los temas de mayor relevancia que se debe abordar, es el que atañe al control interno en el Tribunal Administrativo de Transporte, toda vez que, desde su creación (entrada en vigencia de la Ley No. 7969), era la Auditoría Interna del Ministerio de Obras Públicas y Transportes la que asumió competencias enfocadas a implementar auditorías en el Tribunal.

No obstante lo anterior, ante consulta efectuada por el Pleno del Tribunal a la Contraloría General de la República, en el Oficio TAT-PRESI-028-2024, supra referenciado, mediante criterio vinculante abordado en el Oficio DFOE-CIU-0275 antes citado, emitido por el Órgano Contralor, respecto del Sistema de Control Interno aplicable y del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), en lo que interesa, acotó:



“(…)

Asimismo, en caso que dicho órgano desconcentrado posea personalidad jurídica instrumental le corresponde no solo identificar las actividades de control a desarrollar, sino que además, destinar de su propio presupuesto los montos necesarios para cubrir la totalidad de los costos del ejercicio de todo acto de control interno ejecutado y vinculado exclusivamente al ámbito de competencia funcional o sustantiva desconcentrada, así como lo relativo a los ámbitos administrativo, financiero y presupuestario para el ejercicio de dicha competencia en virtud de la personalidad jurídica instrumental otorgada.

(…)



INDEPENDENCIA EN MATERIA DE CONTROL INTERNO

Ahora bien, cuando el órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental tenga por ley o identifique –siguiendo los anteriores parámetros– la necesidad de contar con Auditoría Interna propia, existe una relación jerárquica orgánica y administrativa entre el órgano auditor y el jerarca del órgano desconcentrado entendiendo al jerarca tal y como lo hace el artículo 2 de la Ley General de Control Interno como “el superior jerarca del órgano o del ente; ejerce la máxima autoridad dentro del órgano o ente, unipersonal o colegiado.” Definición a partir de la cual debe ser entendida la norma del artículo 24 Ley No. 8292, en cuanto a su vinculación con su nombramiento, y establecimiento de las regulaciones de tipo administrativo, siempre y cuando las determinaciones del jerarca no afecten negativamente la actividad de auditoría interna y se respete la independencia funcional y de criterio a favor de la función de auditoría.



INDEPENDENCIA EN MATERIA DE CONTROL INTERNO

En estos casos muy particulares, la Auditoría Interna del ente al cual está adscrito el órgano desconcentrado, no tiene la competencia jurídica que le habilite para fiscalizar directamente las materias que de forma exclusiva y excluyente se asignaron legalmente al órgano, quedando dicha labor a la auditoría interna del órgano desconcentrado, salvo las materias no desconcentradas.

Lo anterior no obsta para que, al amparo de los principios constitucionales de coordinación y cooperación interinstitucional, puedan realizarse coordinaciones específicas entre las auditorías internas para abarcar de manera eficiente temas que en la operación integral no suponga una participación contraria a la propia desconcentración, sino que, a partir de la coincidencia de funciones o procesos generales se de una participación coherente, planificada y compartida de los órganos auditores, sin perder de vista la independencia de criterio y función de cada uno de dichos órganos, ni dejar de ejercer su atribución en el ente u órgano desconcentrado al que originalmente deben ejercer su labor de control.



RECTORÍA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES SOBRE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

De manera reiterada se ha indicado, que el Tribunal Administrativo de Transporte se encuentra abstraído de recibir órdenes, circulares e instrucciones por parte del Jerarca del MOPT; ello por cuanto, no existe una línea jerárquica que coloque al MOPT precisamente en una posición de jerarquía de frente al Tribunal.

Sin embargo, resulta interesante conocer las diferentes posturas en lo que atañe a un posible ejercicio de la rectoría en cabeza del Ministro de Obras Públicas y Transportes (asumiendo su rol de rector), entendida ésta como la potestad de dirección que ostenta un órgano, respecto de otro; en este sentido, la Procuraduría General de la República, en su amplio Dictamen C-336-2019, sobre este tema y en lo conducente, destaca:

“Como hemos venido señalando el Tribunal Administrativo de Transporte fue creado como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por lo que cuenta con independencia funcional.



RECTORÍA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES SOBRE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

En ese sentido, el accionar administrativo de este órgano desconcentrado queda sujeto únicamente al poder de orientación o dirección general del jerarca al cual se encuentra adscrito, en este caso, el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Dicha relación de dirección que ejerce el jerarca se encuentra consagrado en el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el cual señala:

(...)

La dirección tiene como objeto orientar, guiar la acción de los entes y órganos públicos, para lograr la satisfacción del interés general pero también para racionalizar la actuación administrativa, dándole coherencia. Orientación que es antagónica a la coerción. Dirigir es fundamentalmente definir objetivos, metas y determinar los medios para su consecución... (El resaltado no pertenece al original) (Criterio C-071-2016 del 12 de abril de 2016)



CUÁLES ACTUACIONES PUEDE EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DESARROLLAR DE FRENTE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE

Del análisis integrado de la normativa y criterios emitidos tanto por la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República, se concluyó que, dada la plataforma instalada consolidada que tiene Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en un espíritu de mera colaboración, puede apoyar la gestión administrativa financiera que se despliega en el Tribunal.

En esa línea, el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro), sí pueden dictar línea de acción de orden administrativo financiero, únicamente.

El Sistema de Control Interno y el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, es competencia exclusiva del Jefe del Tribunal (Pleno) y de los titulares subordinados.

La labor sustantiva del Tribunal, está abstraída de ser mediatizada e influenciada por el Jefe del MOPT y de las dependencias ministeriales.



Reflexión

“Los tribunales administrativos deben ser órganos desconcentrados para garantizar una administración de justicia más eficiente, cercana al ciudadano y especializada en materia administrativa. La desconcentración permite que estos tribunales tengan autonomía administrativa y competencia para resolver conflictos en el ámbito administrativo sin estar sujetos a la jerarquía de otros órganos, lo que agiliza los procesos y facilita el acceso a la justicia”.



MINISTERIO DE
OBRAS PÚBLICAS
Y TRANSPORTES

GOBIERNO
DE COSTA RICA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE TRANSPORTE

¡Muchas gracias!