



San José 21 de agosto de 2024
CTP-DE-AJ-OF-1029-2024

Señores
Junta Directiva
Consejo de Transporte Público

ASUNTO: Atención acuerdo 3.8-SO-10-2024, sobre la solicitud de elaboración de un decreto ejecutivo para fusiones de ruta.

Estimados señores:

Un gusto saludarles. Vía correo electrónico fue recibida en esta Asesoría Jurídica la notificación del acuerdo 3.8, de la Sesión Ordinaria 10-2024, mediante el cual se solicita a esta Asesoría Jurídica lo siguiente:

(...)

POR TANTO, SE ACUERDA:

1. Aprobar todas las recomendaciones contenidas en el oficio **CTP-DE-AJ-OF-0233-2024**, el cual forma parte integral de este acuerdo.
2. Instruir al Departamento de Asuntos Jurídicos la elaboración de un borrador del Decreto Ejecutivo que regule a partir de la Ley 3503, las figuras de la cesión y fusión de rutas.
3. En lo que respecta al oficio **CTP-DT-0119-2024**, solicitar a la Auditoría Interna revisar, en el caso de la desactivación o eliminación de códigos, los procedimientos indicados en el informe **CTP-DT-0119-2024**, última página, cuando menciona lo que se refiere a la atención del numeral 3, a ver si esas valoraciones técnicas y jurídicas que deberían de tener, fueron realizadas o no.
4. Notifíquese: Dirección Ejecutiva a los correos fcavajal@ctp.go.cr, sfallas@ctp.go.cr y d.ejecutiva@ctp.go.cr / Departamento de Asuntos Jurídicos al correo scerdas@ctp.go.cr / Departamento de Auditoría Interna al correo rjimenez@ctp.go.cr

5. Se declara firme.-
(...)

Dado lo anterior, esta Asesoría Jurídica procede con la atención del acuerdo mencionado, conforme con nuestras competencias.

SOBRE LA FUSIÓN DE RUTAS

Sobre la fusión de rutas, se considera importante indicar, tal y como se ha reiterado en varios criterios sobre la figura de la Fusión de rutas, dicha figura no está regulada en la Ley 3503 de forma expresa, sino que la legalidad de su aplicación se fundamente en las diferentes resoluciones que ha emitido al respecto la Sala Constitucional, y criterios de la Procuraduría General de la República entre los que figura el oficio **CTP-DE-AJ-OF-0433-2024**, en el cual se indicó lo siguiente:

(...)

FUSIÓN DE RUTAS:

Sobre la figura de la fusión de rutas nace a partir de la necesidad de lograr un sistema de transporte público eficaz y eficiente, siendo que al ser un servicio al costo cualquier cambio que genere un desembolso para el prestatario del servicio genera un impacto en la tarifa que la asume el usuario final del servicio, que obligatoriamente utiliza el servicio de transporte para desplazarse a sus diferentes actividades, pudiendo aplicarse entonces, los principios rectores de la sectorización y de mantener el equilibrio económico financiero de las empresas operadoras de ruta regular, haciendo determinadas rutas más rentables para su operación y garantizar con ello la continuidad del servicio al usuario, por tanto se debe al interés público que lleva impregnado el transporte público de personas en ruta regular y de esa forma también, reiteramos y garantizar el principio de continuidad del servicio.

A diferencia de la fusión de empresas que encuentra su asidero jurídico en el Código de Comercio, en el caso de la fusión de rutas

su respaldo jurídico está en las reiteradas resoluciones de la Sala Constitucional que son de acatamiento obligatorio en las cuales ha manifestado:

(...)

CASO CONCRETO. Conviene, en primer término, señalar que este Tribunal en la sentencia número 1138-99, de las 19:00 hrs. de 17 de febrero de 1999, se pronunció sobre la legitimidad de la fusión que reclama el recurrente, estimando en lo que interesa lo siguiente:

"(...) Esta Sala no encuentra problema alguno en el hecho de que la Comisión Técnica de Transportes pretenda fusionar las rutas N° 406 y N° 746, por cuanto ello resulta una facultad otorgada a la autoridad recurrida por el artículo 10 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores

(...) " Resolución N° 2008-018814

Si bien es cierto en su momento la Sala Constitucional se refirió a la otrora Comisión Técnica de Transportes, lo cierto es que de acuerdo con la Ley 7969 y al dictamen de la Procuraduría General de la República C-037-2000, del 25 de febrero de 2000 en el que concluyó:

(...)

Que el Consejo de Transporte Público, creado en la citada ley n° 7969, es competente para regular y controlar lo referente al transporte remunerado de personas, en sus distintas modalidades (autobuses y taxis).

(...)

Con respecto a la fusión de rutas la Sala Constitucional ha indicado aspectos importantes que se deben de cumplir para proceder con la figura de la fusión como:

(...)

...el proceso de fusión que intenta la Administración es posible y lícito, siempre que converjan dos situaciones: primero, que quien pretenda fusionar otra ruta a la que ya posee, sea quien ostente una concesión, es decir, que sea concesionario, y segundo, que la ruta que se pretenda fusionar esté dada en calidad de permiso.

(...) Resolución: **04246-99** de 9:54 hrs. del 04 de junio de 1999

Otro aspecto de gran importancia para la figura de fusión de rutas emitido por la Sala Constitucional es:

*“(...) Por otro lado, esta S. en anteriores ocasiones ha manifestado que este tipo de actuaciones **como la fusión de rutas de transporte**, no son revisables en esta sede ya que se incluye, más bien, dentro las funciones que, **dentro de un marco eminentemente técnico**, le corresponde ejercer a la Comisión Técnica de Transportes, de manera que es ante ella que debe el recurrente alegar lo pertinente (...).” Voto No. **9610-99** de las 13:24 hrs. de 3 de diciembre de 1999. El resaltado es nuestro*

Cabe aclarar, en el párrafo anterior la jurisprudencia de la Sala Constitucional es del año 1999, esta se utiliza como respaldo de la Resolución de la Sala N° 2008-018814, del año 2008.

Como respaldo de lo anterior, puede consultarse las Resoluciones; No. 4741-99 de las 10:36 horas del 18 de junio de 1999. Expediente No. 003606-007-CO-V, No. 3451-96 de las 15:33 horas del 19 de mayo de 1996, Expediente No. 1063-E-96, No. 02177-98 de las 09:45 horas del 27 de marzo de 1998, Expediente No. 97-005197-007-CO-E, No. 1138-99 de las 19:00 horas del 17 de febrero de 1999, emitidas por la Sala Constitucional.

De acuerdo con lo desarrollado, es a partir de las resoluciones que ha emitido la Sala Constitucional que se sustenta la figura de la fusión de rutas, constituyendo un mecanismo para la normalización

de aquellas rutas que se encuentren en condición de permiso, mecanismo que responde a los objetivos planteados por la Administración, atendiendo razones de interés público, fundadas en la necesidad, oportunidad, conveniencia y continuidad del servicio, ponderación incluso plasmada en el artículo 6.1 de la Sesión Ordinaria 62-2008 del 02 de setiembre del 2008, en la cual se consideró que la fusión de rutas es una alternativa que ha venido autorizando el Consejo de Transporte Público, al valorar las solicitudes presentadas por los mismos operadores del servicio público, razón por la cual, resulta una alternativa viable en aquellas rutas con características particulares. Esta práctica consiste en unir dos o más rutas en una sola, siempre y cuando la que se fusione se encuentre operando bajo la figura del permiso, y ésta se fusione a otra que se encuentra operando bajo la figura de la concesión de servicio público, modificando las características de la ruta concesionada, situación que encuentra fundamento en lo manifestado por la Sala Constitucional en la Resolución No. 04246-99 de las 09:54 horas del 04 de junio de 1999, que ha establecido que *“el proceso de fusión de rutas es lícito, bajo dos condiciones: primero, que quien pretenda fusionar otra ruta a la que ya posee, sea quien ostente una concesión, es decir, que sea concesionario, y en segundo, que la ruta que se pretenda fusionar esté dada en calidad de permiso”*.

Dado lo anterior, al respaldarse esta figura criterios jurisprudenciales de la Sala Constitucional se entiende que la misma aplica en casos excepcionales respaldados por los criterios técnicos, siendo que la misma Sala Constitucional ha manifestado que la fusión de rutas está dentro de las funciones del CTP, dentro de un marco eminentemente técnico, siendo que la aplicación de esta figura sirve como herramienta para que en casos calificados el Estado pueda garantizar razonablemente la continuidad del servicio, la garantía de movilidad al que tiene derecho el ciudadano, la optimización de recursos por parte de los prestatarios del servicio, entre otros.

Importante recalcar, que, por años, tanto la anterior Comisión Técnica de Transportes, como el Consejo de Transporte Público, ha autorizado la fusión de rutas, cumpliendo con los aspectos señalados por la Sala Constitucional y al amparo del interés público.
(...)

En razón de lo expuesto, al no existir norma expresa que regule o establezca dicha figura (fusión de rutas), por medio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional que ha determinado que en casos excepcionales y en aras de salvaguardar el interés público esta figura puede ser aplicada legalmente atendiendo a criterios técnicos cumpliendo ciertos requisitos como:

- (...)
1. Que el proceso de fusión que intenta la Administración es posible y lícito, siempre que converjan dos situaciones: primero, que quien pretenda fusionar otra ruta a la que ya posee, sea quien ostente una concesión, es decir, que sea concesionario, y segundo, que la ruta que se pretenda fusionar esté dada en calidad de permiso.
 2. Que dicha figura debe estar fundamentada en criterios eminentemente técnicos.
 3. Que dicha figura se aplica atendiendo a razones de interés público.
- (...)

SOBRE LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

La actividad reglamentaria está íntimamente ligada al principio de legalidad, tutelado en el artículo 11 de la Constitución política, y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, sobre este tema la Procuraduría General de la República ha manifestado:

(...)

El Reglamento es la manifestación escrita unilateral de la Administración dirigida a todas las personas en general, con la

finalidad de regular las relaciones de ésta con el administrado, de manera que explica y complementa la aplicación de determinada ley. Al respecto, García Oviedo indica:

“(...) el fundamento del reglamento y de la potestad de dictarlo estriba en la imposibilidad de aplicar la ley por sí sola, dada su naturaleza demasiado abstracta y sintética, por lo que se impone desentrañar sus preceptos adaptándolos a la realidad, que es lo que hace el reglamento. De esta suerte, ley y reglamentos son disposiciones generales, con esta diferencia: que la ley sienta el principio y el reglamento de desenvuelve mediante detalle. (...) esta es la obra del reglamento: desenvolver la norma general de la ley por las prescripciones complementarias de detalles (...)”^[3].

La creación del reglamento es una potestad que constitucionalmente posee el Poder Ejecutivo, la cual se encuentra fundamentada en el inciso 3) del artículo 140 de la Constitución Política, el cual indica:

“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...)

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

(...)

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;

(...)”

En consecuencia, el reglamento tiene como propósito desarrollar la aplicación de la ley. El tratadista Jinesta Lobo lo explica de la siguiente forma:

“(...) responde al principio secundum legem, puesto que, la desarrolla, complementa y ejecuta, dentro de los parámetros y límites fijados por la propia ley. El reglamento Ejecutivo regula las relaciones entre los administrados y la Administración Pública para hacer posible la ejecución de la ley dentro del margen de los presupuestos y condiciones que ella fija”. [4]

La Sala Constitucional también se ha referido a los límites de la potestad reglamentaria indicando:

"PRIMERO: La potestad reglamentaria es la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política). La particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta. El ordenamiento jurídico administrativo tiene un orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en función del llamado principio de legalidad o lo que es lo mismo, que a ninguno de ellos le está permitido alterar arbitrariamente esa escala jerárquica, que en nuestro caso, ha sido recogida por el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.

SEGUNDO: Dentro de los Reglamentos que puede dictar la Administración, se encuentra el que se denomina "Reglamento Ejecutivo", mediante el cual ese Poder en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, el cual se utiliza para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también

*los fines que se propuso el legislador, fines que nunca pueden ser alterados por esa vía **Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador.***

*Esta tesis ha sido confirmada por este alto Tribunal, al considerarla "En opinión de esta Sala, al hacerlo así, el Poder Ejecutivo violó el numeral 140-3 de la Constitución Política, ya que la competencia reglamentaria está condicionada, en esencia, al desarrollo de aquellos principios que de manera general dispuso el legislador". (Ver folio 1130-90). A mayor abundamiento, esta Sala en el voto 3550-92, señaló que "... **sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"**". (Resolución N° 243-1993 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993) (En igual sentido ver resolución N°1463-90 de las 14:30 horas del 30 de octubre de 1990 y Resolución N° 6689-96 de las 15:54 horas del 10 de diciembre de 1996, ambas de la Sala Constitucional). (La negrita no es del original)*

Como se observa, el reglamento ejecutivo es la manera en que el Poder Ejecutivo hace posible la aplicación y ejecución de las leyes, ya que con este mecanismo complementa la norma con el fin de que se cumpla la voluntad del legislador. No obstante, no puede modificar, adicionar, o ampliar más de lo que se permite en la ley.

Partiendo de lo indicado, el reglamento sólo debe nacer de acuerdo con las normas existentes de rango superior, por lo que no se debe incluir o ampliar supuestos que el legislador no estableció en la propia ley. (Ver los pronunciamientos C- 129-96 del 6 de agosto de 1996, C-111-2000 del 17 de mayo del año 2000, OJ-044-2001, del 26 de mayo del año 2001, C-025-2019 del 30 de enero del 2019, entre otros).

(...) PGR-C-032-2024

Como se desprende del Dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR), correspondiente al C-032-2024, el Reglamento permite al Poder Ejecutivo la aplicación y la ejecución de las leyes, ya que sirve como complemento sin modificar, adicionar, o ampliar mas de lo que permite la ley, en el dictamen de referencia la PGR, en las conclusiones para lo que interesa en el inciso a) indicó:

(...)

- a) La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo se encuentra limitada a lo dispuesto en la ley, por lo que el reglamento no puede modificar, adicionar, o ampliar lo autorizado por el legislador;

(...)

Aunado a lo anterior, la Procuraduría General de la República mediante el dictamen C-074-2011, en atención a la consulta planteada por el Director Ejecutivo del CTP de ese entonces estableció lo siguiente:

(...)

III. DE LA PREVALENCIA DE LA LEY N.º 7969 SOBRE EL DECRETO EJECUTIVO N.º 34541.-

A pesar de la imposibilidad de transferir por herencia los derechos derivados de una concesión para la prestación del servicio de transporte remunerado de personas en vehículos modalidad taxi, ante la muerte del concesionario, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto n.º 34541, del 21 de mayo del 2008, cuyo artículo 1, dispone:

“Artículo 1º—Se autoriza al Consejo de Transporte Público para que conforme a los requisitos previos que al efecto establezca, pueda autorizar el traspaso de la concesión en el servicio público de taxi cuando se produjere la muerte del concesionario.

Dicho traspaso por muerte del concesionario se efectuará a favor del heredero o de quien la junta de herederos designe como beneficiario,

pero en todo caso deberá demostrar que reúne los requerimientos y obligaciones que demandará su nueva condición de concesionario.

En el caso de que el nuevo concesionario fuere mujer jefa de hogar o persona mayor de sesenta años, o se encontrare en cualquiera de los supuestos a que alude el artículo 49 de la Ley N° 7969, quedará eximido de la obligatoriedad de conducir el taxi un mínimo de ocho horas diarias, pero deberá mantener en todo caso un control y vigilancia adecuada sobre la calidad en la prestación del servicio y el cumplimiento de las obligaciones que derivan de su constitución en concesionario.” Lo subrayado no es del original.

El mismo Poder Ejecutivo, tal y como se expresa en los Considerandos del Decreto en cuestión, era consciente de que la Ley que regula el transporte de personas en vehículos taxi no previó nada respecto de la transferencia mortis causa de las concesiones. No obstante, realizando una aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley n.º 3503, que regula el transporte de personas en autobuses, mediante el Decreto en referencia autoriza al Consejo de Transporte Público para que permita el traspaso de la concesión cuando se produjere la muerte del concesionario, a favor de la persona que figure como heredero y siempre y cuando éste demuestre que reúne los requerimientos y obligaciones que demanda su nueva condición de concesionario.

Sobre el particular, es criterio de la Procuraduría General de la República que el Poder Ejecutivo, **en este caso en concreto, se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria.** Como bien lo ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

“La potestad reglamentaria es la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política). La particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma

secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta. El ordenamiento jurídico administrativo tiene un orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en función del llamado principio de legalidad o lo que es lo mismo, que a ninguno de ellos le está permitido alterar arbitrariamente esa escala jerárquica, que en nuestro caso, ha sido recogida por el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.

SEGUNDO: Dentro de los Reglamentos que puede dictar la Administración, se encuentra el que se denomina "Reglamento Ejecutivo", mediante el cual ese Poder en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, el cual se utiliza para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador, fines que nunca pueden ser alterados por esa vía Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador. Esta tesis ha sido confirmada por este alto Tribunal, al considerar "En opinión de esta Sala, al hacerlo así, el Poder Ejecutivo violó el numeral 140-3 de la Constitución Política, ya que la competencia reglamentaria está condicionada, en esencia, al desarrollo de aquellos principios que de manera general dispuso el legislador". (Ver folio 1130-90). A mayor abundamiento, esta Sala en el voto 3550-92, señaló que "... sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que

deben respetar rigurosamente su "contenido esencial". Sentencia n.º 243-93, de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993.

Y refiriéndose concretamente a los reglamentos ejecutivos, la misma la Sala Constitucional expresó:

"[...] el Reglamento Ejecutivo está llamado a desarrollar los principios establecidos por la ley que están reglamentando, teniendo en ellos su límite, y no pudiendo exceder éstos, de manera que si lo hicieren, se estaría en presencia de una violación a los límites de la potestad reglamentaria establecida en el artículo 140 inciso 3) de la Carta Fundamental, ya que los reglamentos ejecutivos no pueden legislar "ex novo", es decir, crear por vía reglamentaria regulaciones que no están previstas en la ley que desarrollan." Sentencia n.º 2478-94, de las 14:30 horas 26 de mayo de 1994.

Al tenor de la jurisprudencia transcrita, por lo demás vinculante por provenir de la Sala Constitucional (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), es preciso concluir que el Decreto n.º 34541-MOPT constituye un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, no solo por contradecir lo dispuesto en los artículo 40, inciso e) de la Ley n.º 7969, en relación con el numeral 75, inciso d) de la Ley de Contratación Administrativa, sino además, por pretender suplir a la ley, regulando un aspecto no contemplado en la ley que se pretende reglamentar.

Por consiguiente, en aplicación del principio de jerarquía de las normas, regulado en los artículos 6 de la Ley General de la Administración Pública y 2 del Código Civil, lo procedente es desaplicar el Decreto en referencia, repito, por contradecir y exceder la ley que pretende reglamentar. Al respecto, este Órgano Asesor se ha pronunciado sobre la necesidad de desaplicar en estos casos las disposiciones de rango inferior. Sobre el tema pueden consultarse, entre otros, los pronunciamientos C-129-96 del 6 de agosto de 1996,

C-111-2000 del 17 de mayo del 2000, OJ-044-2001 del 26 de mayo del 2001 y el C.-162-2001, del 31 de mayo del 2001.

Antes de concluir debemos apuntar que la Procuraduría no ignora que, en la mayoría de los casos, los concesionarios de un servicio de transporte de taxi constituyen el proveedor principal de sus familias y que, ante su muerte, podría generarse un serio problema con respecto a sus ingresos. Pero la solución se encontraría en una reforma legal.

(...)

Como es de conocimiento de la Junta Directiva, la Ley 3503, no hace referencia a la figura de “fusión de rutas”, siendo que la figura que si aparece en la ley es la fusión de empresas, misma que si está regulada en el Código de Comercio.

La figura de “fusión de rutas”, ha sido utilizada por jurisprudencia de la Sala Constitucional quien determinó que es de aplicación excepcional y en aras de salvaguardar el interés público, esta figura puede ser aplicada atendiendo a criterios técnicos cumpliendo ciertos requisitos que al inicio de este criterio fueron ampliamente detallados y que además, esta figura, su legalidad y condiciones técnicas de procedencia, fueron ampliamente valoradas por el Tribunal Administrativo de Transporte en su resolución TAT-2805-2015.

En virtud de lo anteriormente expuesto, con todo respeto, debemos plasmar la improcedencia legal de regulación por parte de un decreto ejecutivo sobre la fusión de rutas, siendo que esta figura no está contemplada en la Ley 3503, una cosa es la fusión de empresas regulada por la normativa mercantil y otra es la fusión de rutas, si bien es cierto dicha figura es importante para garantizar la continuidad del servicio, la misma se debe de aplicar en los términos expuestos por la Sala Constitucional y la resolución del Tribunal Administrativo de Transportes TAT-2805-2015, o bien, realizar una reforma a la Ley 3503 .

Habiendo realizado la aclaración, respetuosamente esta asesoría elabora un borrador de un protocolo que facilite al CTP desde el punto de vista técnico la aplicación de la figura “fusión de rutas” de acuerdo a los parámetros definidos por la Sala Constitucional y la resolución TAT-2805-2015.

BORRADOR DE PROTOCOLO PARA LA FUSION DE RUTAS

1-. PROPÓSITO

Establecer los parámetros para la aplicación excepcional de la aplicación de la figura de FUSIÓN DE RUTAS y de las que requieren sectorización y/o modernización para licitación pública.

2-. ALCANCE

Este procedimiento aplica desde el análisis de la situación de la (s) ruta (s), hasta la aprobación por parte de la Junta Directiva al amparo de la Ley 3503 y sus reformas, así como la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

3-. RESPONSABLES

3.1. Junta Directiva:

- Aprobar o rechazar las recomendaciones con respecto a la fusión de rutas.

3.2. Director Ejecutivo:

- Conformar la comisión de análisis de la recomendación técnica

3.3. Directora Área Técnica:

- Elaborar adenda al contrato y enviar a ARESEP
- Enviar a ARESEP, el contrato firmado
- Enviar informe a Junta Directiva de cumplimiento de los operadores

3.4. Jefe de Planificación del Transporte:

- Asignar el caso a alguno de los técnicos
- Realizar valoración técnica y elaborar informe técnico
- Realizar el proceso de formalización para emitir refrendo a ARESEP

3.5. Jefe de Asuntos Jurídicos:

- Emitir respuesta a consultas específicas generadas por el Área Técnica

3.6. Técnico Asignado:

- Realizar las evaluaciones y analizar cual proceso se debe aplicar si el de Fusión o unificación de códigos

3.7. Encargado de Servicio al Cliente:

- Recibir las solicitudes de los operadores

3.8. Secretaría de Actas:

- Redactar los acuerdos de Junta Directiva y notificar a las partes.

4-. DEFINICIONES

- SIG: Sistema de información geográfica
- SICUT Web: Sistema integrado de control único de transporte
- ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
- Fusión de Rutas: es fusionar una ruta con un permiso, a un mismo operador, de permiso a concesión, que están autorizados a un mismo operador.
- Encargado de Servicio al Cliente: funcionario asignado en Plataforma de Servicios para la atención del usuario.

5-. DOCUMENTACIÓN ASOCIADA

- Jurisprudencia de la Sala Constitucional
- Ley N° 3503 y sus reformas, publicada el 20 de mayo de 1965: Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores.

- Ley N° 9078 y sus reformas, publicada el del 26 de octubre del 2012: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial.
- Decreto Ejecutivo N° 29743-MOPT y sus reformas, publicado el 05 de setiembre del 2001: Reglamento de Vida Máxima Autorizada para las Unidades de Transporte Colectivo Remunerado de personas y Servicios Especiales.
- Resolución Tribunal Administrativo de Transporte, TAT-2805-2015.

6-. DESCRIPCIÓN DEL PROTOCOLO

PROTOCOLO DE FUSION DE RUTAS		
Secuencia de Actividades	Descripción de actividades	Responsable
1. Análisis de situación	1.1. Las solicitudes pueden ingresar por: <ul style="list-style-type: none"> • Plataforma de servicios: mediante solicitud del operador. (traslada a Jefe de Planificación del Transporte) • Estudio de campo (realizado por Jefe de Planificación del Transporte) 	Encargado de Servicio al Cliente
2. Condición de permisionarios	2.1. Asigna el caso a uno de los técnicos	Jefe de Planificación del Transporte
	2.2. Realiza la evaluación y analiza con el jefe para determinar si procede la: <ul style="list-style-type: none"> • Fusión de rutas 	Técnico Asignado
3. Fusión	3.1. Aplica cuando el operador del permiso requiere mejorar el equilibrio económico y operativo, que genere una mejora y optimización del servicio que recibe el usuario.	Jefe de Planificación del Transporte /persona designada

PROTOCOLO DE FUSION DE RUTAS		
Secuencia de Actividades	Descripción de actividades	Responsable
	3.2. La fusión se puede dar en las siguientes condiciones (ver anexo 1.1): <ol style="list-style-type: none"> 1. Solo aplica de permiso a concesión y debe ser del mismo prestatario del servicio 2. Que el permiso no sea autosostenible operativamente mediante los indicadores de ocupación 3. El operador justifique que el ramal no es sostenible (ingresos-gastos) 4. La concesión debe ser viable operativamente/financieramente para la fusión del permiso 5. Operar en un mismo sector geográfico compartiendo parte de sus recorridos y área de influencia del servicio. 	Jefe de Planificación del Transporte /persona designada
	<ol style="list-style-type: none"> 6. Misma clasificación de ruta y tipo de unidades 7. Debe cumplir todos los requisitos antes mencionados <p>NOTA: En caso de que el permiso sea solventemente sostenible y NO cabe el proceso de Fusión de rutas, deben licitarse.</p>	Jefe de Planificación del Transporte /persona designada
2. Valoración Técnica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se hace la valoración técnica correspondiente y elabora criterio e informe técnico y se remite a la Directora Técnica 	Jefe de Planificación del Transporte /persona designada

PROTOCOLO DE FUSION DE RUTAS		
Secuencia de Actividades	Descripción de actividades	Responsable
	2. En caso de existir duda con algún aspecto en concreto con la legalidad de la valoración técnica se remite a consulta a Asuntos Jurídicos para su debida respuesta. Verifica que el informe técnico contenga cada uno de los aspectos señalados en el anexo 2.	Jefatura de asuntos jurídicos/Persona designada
3. Envío a Junta Directiva	1. Aprueba o no las recomendaciones	Junta Directiva
	2. En caso de rechazo el proceso se archiva	Junta Directiva
	3. En caso de aprobación notifica a las partes	Secretaria de Actas
4. Refrendo	5.1. Elabora la adenda del Contrato y remite a ARESEP para el refrendo correspondiente	Directora del Área Técnica
FIN DEL PROTOCOLO		

7.- ANEXO-1:

Figura	Definición	Justificación
Fusión	<p>Los procesos de fusión de rutas consisten en permitir una integración ordenada y sistemática de aquellos servicios que son operados en condición de permiso en favor de rutas que son operadas en condición de concesionarios. Para lograr este objetivo, el proceso se compone de dos aspectos fundamentales: un aval técnico y un aval legal.</p> <p>Desde el punto de vista técnico, este proceso requiere de algunas condiciones propias de los sistemas de transporte y su dinámica evolutiva, pues estos son entes en constante transformación de acuerdo a las necesidades y características propias de los usuarios y sus requerimientos de movilidad. Entre los aspectos a considerar se puede citar:</p> <p>Debe existir una ruta o rutas operadas en condición de concesión, las zonas o sectores servidos por las rutas en cuestión deben estar en el mismo ámbito geográfico (es decir deben compartir parte de sus recorridos, atender zonas cercanas y/o similares); o tener rutas que dependan o funcionen en función de los servicios brindados por otra ruta.</p> <p>Esto permitirá entonces contar con: eliminación de códigos de rutas (al prevalecer los códigos concesionados), una integración operativa de la flota (lo que hace que la flota pueda utilizarse en cualquiera de los recorridos), una integración de los recorridos (en procura de hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles); todos esto en la búsqueda de la optimización de los recursos disponibles.</p>	<p>1.Desarrollar una integración administrativa que flexibilice la organización, de manera que se torne más eficiente, tomando decisiones más acertadas, mediante una estructura plana donde la información fluya más expedita.</p> <p>2.Mejorar los procesos de retroalimentación, los cuales son necesarios para la aplicación de ajustes inmediatos en los sistemas operativos, mismos que están relacionados con las frecuencias de los servicios, roles de las unidades, programas de mantenimiento, este último muy importante, en la actividad del transporte remunerado de pasajeros por autobús.</p> <p>3.Contar con empresas de mayores dimensiones, lo que puede pensarse como una integración vertical hacia atrás, lo que implica mayor eficiencia y seguridad en la obtención de los insumos básicos que la actividad requiere, esto con el fin de mantener los niveles de servicio óptimos, obteniendo al mismo tiempo ahorros importantes en el abastecimiento de recursos.</p> <p>4.Economías operativas de escala, mismas que originan por lo general una reducción en los costos de operación.</p> <p>5.Economías financieras, mismas que se relacionan con un costo de deudas más bajas o una mayor capacidad de adquisición de deudas.</p> <p>6.Eficiencia administrativa, la cual implica que la administración de una empresa debe ser lo más eficiente posible, para que la rentabilidad de los activos adquiridos sea mejorada.</p> <p>7.Un poder de mercado más sólido, el cual tienda a incrementarse, al tener una competencia muy débil y reducida.</p>

Anexo 2: Componentes a verificar en informe técnico de fusión de rutas:

1.- Justificación de la aplicación excepcional en el caso concreto, debido proceso, audiencia a otros operadores (permiso o concesión), que compartan recorridos o puntos terminales, o bien, indicar porqué motivo no procede la audiencia.

2.- Valoración de la audiencia por el fondo.

3.- Valoración técnica de inexistencia de los siguientes aspectos:

- Competencia desleal.
- Afectación a otros operadores.
- Existencia o no de otros operadores interesados.
- Permiso que se fusiona no posea rentabilidad y/o demanda para ser licitados.
- Determinar técnicamente que la fusión es de mayor beneficio al interés público.
- Determinar que la fusión no corresponde a una ampliación de la concesión.

4.- Concesión y permiso corresponden al mismo operador.

5.- Que la concesión y el permiso tengan correlación.

6.- Que el permiso no corresponda a más del 50% del recorrido de la concesión.

FIN DEL BORRADOR DEL PROTOCOLO

SOBRE LA CESIÓN DE RUTAS

La Ley 3503 establece en su artículo 14 lo siguiente:

(...)

Artículo 14.-Las concesiones que otorga esta ley son inembargables y, en principio, intransferible total o parcialmente; sin embargo, **este derecho podrá cederse previa autorización del Ministerio de Obras públicas y Transportes**, siempre y cuando el cesionario cumpla los requisitos para optar a la concesión. El órgano competente verificará el cumplimiento de estos requisitos.

Asimismo, podrán transferirse los derechos concedidos por muerte del concesionario, siempre que exista, ante la vía que corresponda, demostración fehaciente de que el órgano competente aprueba o considera a los herederos o representantes legales capaces de prestar el servicio eficaz y económicamente.

De comprobarse que estas previsiones han sido incumplidas o se trata de alguna forma directa o indirecta de actuar, el órgano competente deberá caducar los derechos concesionados.

...

(...)

En el presente caso, la norma es clara en el sentido de que para la aplicación de la figura de la cesión, el cesionario debe de cumplir con los requisitos para optar con la concesión, cuyos requisitos a criterio de esta Asesoría Jurídica deben de corresponder a los mismos con los que debe cumplir el concesionario de ruta regular.



Un punto importante para valorar, es que el artículo 14 cuando se refiere a la figura de la cesión solo hace referencia a las concesiones, por lo que de acuerdo con el principio de legalidad no aplicaría para los permisos.

Con respecto a la transferencia de los derechos de concesión por muerte del concesionario, la norma establece que se puede dar "...siempre que exista, ante la vía que corresponda, demostración fehaciente de que el órgano competente aprueba o considera a los herederos o representantes legales capaces de prestar el servicio eficaz y económicamente", siendo en este caso el órgano competente el CTP.

De lo anterior, se desprende que en la transferencia de los derechos mortis causa para prestar el servicio, la norma específicamente se refiere a concesiones, por lo que en los casos de los permisos no aplicaría la aplicación de esta figura.

Sobre el tema de la potestad reglamentaria como se indicó líneas atrás, la Procuraduría General de la República se refirió en una consulta realizada por el CTP, indicando:

(...)

El mismo Poder Ejecutivo, tal y como se expresa en los Considerandos del Decreto en cuestión, era consciente de que la Ley que regula el transporte de personas en vehículos taxi no previó nada respecto de la transferencia mortis causa de las concesiones. No obstante, realizando una aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley n.º 3503, que regula el transporte de personas en autobuses, mediante el Decreto en referencia autoriza al Consejo de Transporte Público para que permita el traspaso de la concesión cuando se produjere la muerte del concesionario, a favor de la persona que figure como heredero y siempre y cuando éste demuestre que reúne los requerimientos y obligaciones que demanda su nueva condición de concesionario.

(...)

...

(...)

Y refiriéndose concretamente a los reglamentos ejecutivos, la misma la Sala Constitucional expresó:

“[...] el Reglamento Ejecutivo está llamado a desarrollar los principios establecidos por la ley que están reglamentando, teniendo en ellos su límite, y no pudiendo exceder éstos, de manera que si lo hicieren, se estaría en presencia de una violación a los límites de la potestad reglamentaria establecida en el artículo 140 inciso 3) de la Carta Fundamental, ya que los reglamentos ejecutivos no pueden legislar "ex novo", es decir, crear por vía reglamentaria regulaciones que no están previstas en la ley que desarrollan.” Sentencia n.º 2478-94, de las 14:30 horas 26 de mayo de 1994.

Al tenor de la jurisprudencia transcrita, por lo demás vinculante por provenir de la Sala Constitucional (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), es preciso concluir que el Decreto n.º 34541-MOPT **constituye un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo**, no solo por contradecir lo dispuesto en los artículo 40, inciso e) de la Ley n.º 7969, en relación con el numeral 75, inciso d) de la Ley de Contratación Administrativa, sino además, por pretender suplir a la ley, regulando un aspecto no contemplado en la ley que se pretende reglamentar.

(...) C-074-2011. El resaltado no es del original

Otro punto importante que se debe de tomar en cuenta, es que el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley 3503, se refiere a “... **los herederos o representantes legales capaces de prestar el servicio eficaz y económicamente**”, por lo que se debió recurrir al Código Civil para determinar la figura de heredero indicando el artículo 572 lo siguiente:

(...)

Artículo 572- Son herederos legítimos y herederas legítimas.



(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 2° de la ley N° 10166 del 30 de marzo de 2022, "Reforma varias leyes para el reconocimiento de derechos a madres y padres de crianza")

1) Los hijos e hijas y los padres y las madres, incluidos e incluidas los y las de crianza, y el consorte, la consorte, el conviviente o la conviviente en unión de hecho, con las siguientes advertencias:

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2° de la ley N° 10166 del 30 de marzo de 2022, "Reforma varias leyes para el reconocimiento de derechos a madres y padres de crianza")

a) No tendrá derecho a heredar el cónyuge legalmente separado de cuerpos si él hubiere dado lugar a la separación.

Tampoco podrá heredar el cónyuge separado de hecho, respecto de los bienes adquiridos por el causante durante la separación de hecho.

b) Si el cónyuge tuviere gananciales, sólo recibirá lo que a éstos falta para completar una porción igual a la que recibiría no teniéndolos.

c) En la sucesión de un hijo extramatrimonial, el padre sólo heredará cuando lo hubiere reconocido con su consentimiento, o con el de la madre y, a falta de ese consentimiento, si le hubiere suministrado alimentos durante dos años consecutivos, por lo menos.

ch) El conviviente en unión de hecho sólo tendrá derecho cuando dicha unión se haya constituido entre un hombre y una mujer con aptitud legal para contraer matrimonio, y se haya mantenido una relación pública, singular y estable durante tres años, al menos, respecto de los bienes adquiridos durante dicha unión.

(Así reformado el inciso 1) anterior por el artículo 31° (actual 34) de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, ley N° 7142 de 8 de marzo de 1990)

(Nota de Sinalevi: De conformidad con el artículo N° 242 del Código de Familia, adicionado por Ley N° 7532 del 8 de agosto de 1995, debe entenderse que: ".el conviviente en unión de hecho posee los mismos derechos, que con respecto al matrimonio formal existen.")

2) Los abuelos y demás ascendientes legítimos. La madre y la abuela por parte de madre, aunque sean naturales, se consideran legítimas, lo mismo que la abuela natural por parte de padre legítimo;

3) Los hermanos legítimos y los naturales por parte de madre;

4) Los hijos de los hermanos y los hijos de la hermana;

(Así reformado este inciso de acuerdo con la anulación parcial ordenada por resolución de la Sala Constitucional N° 4575 del 06 de abril de 2011)

5) Los hermanos legítimos de los padres legítimos del causante y los hermanos uterinos no legítimos de la madre o del padre legítimo; y

6) Las Juntas de Educación correspondientes a los lugares donde tuviere bienes el causante, respecto de los comprendidos en su jurisdicción.

Si el causante nunca hubiere tenido su domicilio en el país, el juicio sucesorio se tramitará en el lugar donde estuviere la mayor parte de sus bienes.

Las Juntas no tomarán posesión de la herencia sin que preceda resolución que declare sus derechos, en los términos que ordena el Código de Procedimientos Civiles.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 1443 de 21 de mayo de 1952)

(...)

Con respecto a los representantes legales, el párrafo segundo, del artículo 14 de la Ley 3503, no presenta claridad ya que indica “...**que el órgano competente aprueba o considera a los herederos o representantes legales capaces de prestar el servicio eficaz y económicamente**”, con respecto a los herederos es evidente que un juez de la Republica debe de declararlos como tal, con respecto a los representantes legales no hay claridad, porque los representantes legales del concesionario una vez fallecido el concesionario (persona física), el poder de representación queda sin efecto, por lo que no queda claro a cual representante legal se refiere al del concesionario persona física o al del concesionario persona jurídica.

En el caso de la persona jurídica dependerá de cual tipo se trate para definir el futuro de la misma con respecto a los socios que continúan vivos, si es una persona jurídica con un solo dueño hasta ahí llegaría la

persona jurídica quedando a la espera de se defina quien heredaría la empresa, por lo que esta Asesoría Jurídica recomienda lo siguiente:

1. En el caso del proyecto de decreto ejecutivo para la fusión de rutas, por la situación legal expuesta, se recomienda la aprobación del protocolo inmerso en este informe, caso contrario, se recomienda con este mismo criterio, realizar consulta ante la Procuraduría General de la República de la procedencia del proyecto de decreto ejecutivo para la figura de la fusión de rutas.
2. En el caso del proyecto de decreto de la cesión de ruta regular, se requiere solicitar a la Dirección Técnica la definición de los requisitos que se necesitan para la procedencia de la cesión para poder plasmarlos en un eventual decreto ejecutivo, y con ello poder determinar si el heredero tiene la capacidad de prestar el servicio.
3. Realizar consulta a la Procuraduría General sobre las interrogantes sobre el mortis causa regulado en el artículo 14 de la Ley 3503 y asimismo, la incorporación del permiso dentro de la figura de cesión de ruta regular en aplicación analógica de dicho artículo.

Cordialmente

Licda. Shirley Fonseca Mora
Asesor Legal

V° B° Licda. Sidia Cerdas Ruiz MLA
Directora