

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LA PRESCRIPCIÓN EN LA LEY DE TRÁNSITO

RESUMEN: La presente recopilación de doctrina, normativa y jurisprudencia, realiza un análisis del tema de la prescripción en la ley de tránsito, enfocándose principalmente en el caso de la prescripción de las infracciones en la sede administrativa, señalándose así el procedimiento para su levantamiento.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	1
a)Tipos de prescripción en la Ley de tránsito.....	1
Prescripción de la acción penal de tránsito.....	1
Prescripción de la pena de multa.....	2
Suspenden e interrupción de la prescripción en la acción penal	3
Interrupción de la prescripción de la acción penal:.....	4
2NORMATIVA.....	4
a)Ley de Transito por las vías Terrestres.....	4
b)Instructivo para el levantamiento de infracciones por prescripción en sede administrativa.	4
3JURISPRUDENCIA.....	10
a)Dictamen de la Procuraduría General de la República.....	10
Sobre el procedimiento para el cobro de multas y la prescripción.....	11

1 DOCTRINA

a) *Tipos de prescripción en la Ley de tránsito*

[ARAYA ZÚÑIGA]¹

Prescripción de la acción penal de tránsito

"Toda acción por razones de seguridad jurídica, salvo excepciones, tiene un plazo perentorio que con fundamento en el mismo, se extingue el derecho para exigir una conducta o compeler en forma coactiva, a un sujeto para que realice una determinada prestación o se le imponga una sanción. En materia de tránsito, la acción penal para sancionar con multa una afectación al orden público, tiene un período de DOS AÑOS. De manera, que el período de prescripción tanto de infracciones sancionadas con multa fija, como el de procesos ocasionados debido a un accidente, es de DOS AÑOS, contados a partir de la comisión del hecho histórico.

No interesa determinar, si es una multa fija o un proceso en el que se va a investigar una colisión, ya que para efectos de iniciar la acción penal, la Alcaldía tiene dos años, si no lo hace, prescribe la acción principal y la accesoria cuando corresponda.

Caso número I

Si (A), tiene un accidente el primero de enero de 1994 y la Alcaldía de tránsito, el dos de enero del mismo año inició el procedimiento para sancionar, dictando el auto inicial y al dos de enero de 1996, aún no se ha señalado para audiencia, el interesado puede pedir la prescripción de la acción y consecuentemente el archivo del expediente. Quiero dejar muy claro, que la prescripción de la acción puede dictarse de oficio, (artículo 88 del Código Penal), pero en la práctica en los despachos judiciales, tienen tanto trabajo, que en muchos casos, con costo tramitan los expedientes que se gestionan, razón por la cual, el interesado debe invocar la prescripción de la acción penal.

Prescripción de la pena de multa

Regulada en los artículos 180 y 181 de la ley 7331

La pena impuesta con ocasión de una infracción a la ley de tránsito, sin importar en que tipo de proceso se sanciona o el monto que se impone por concepto de multa, prescribe en dos años y debe de ser alegada por el interesado o puede ser declarada de oficio. El término perentorio de prescripción debe de contarse, a partir de que la sentencia adquirió firmeza y solo se puede

alegar, si hubo sentencia en el proceso, de lo contrario estaríamos en presencia de prescripción de la acción penal.

Esta prescripción de la pena, siempre debe ser tomada muy en cuenta, sobre todo por los litigantes y notarios.

Con respecto a los litigantes, porque podemos ofrecer la excepción de prescripción en un proceso que se señala para audiencia después de haber operado la prescripción. El artículo 329 inciso 3 del C.P.P., establece la posibilidad de interponer la excepción de la acción penal.

Con respecto al caso anterior, el momento oportuno para interponer la excepción, se rige por el artículo 371 ibidem, si no se opone en la audiencia oral y pública la excepción indicada por no existir señalamiento, la misma puede ser interpuesta antes de citar para debate y debe formularse por medio de un incidente.

Con respecto a los Notarios, es importante que conozcan los términos de prescripción de las penas, ya que en muchos casos, autorizamos una escritura que luego es rabotada porque tiene anotado un documento "gravamen legal de tránsito o una sentencia de tránsito". En muchos casos la multa o la acción ya están prescritas y lo que hay que proceder es a llevar a cabo un levantamiento de gravamen con fundamento en la prescripción y ante la autoridad que dictó el mandamiento de gravamen o la Sentencia.

Suspenden e interrupción de la prescripción en la acción penal

Suspensión

La acción penal puede suspenderse por la interposición de una acción de inconstitucionalidad. (181 L. de T.). Lo que no establece la ley de rito, es que se requiere para que se materialice tal suspensión. Para que surta efectos la suspensión de la prescripción de la acción penal, por la interposición de una acción de Inconstitucionalidad, debe existir lo siguiente:

1. Una resolución de la Sala Constitucional en donde se le indica a la Alcaldía que en el proceso que se tramita en el despacho, se ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad. En caso de que la acción de inconstitucionalidad no haya sido invocada en esa Alcaldía, debe al menos estar publicado ya en el diario oficial la resolución que ordena la suspensión de los procedimientos al momento de aplicar la norma cuestionada.

2. Además de los anteriores requisitos, el despacho debe dictar una resolución en la que se ordena la suspensión del proceso, indicando los motivos de las suspendan, (106 del C.P.P.). Si no es así, no surte efectos jurídicos la suspensión de la acción penal.

Interrupción de la prescripción de la acción penal:

De conformidad con el artículo 181 de la Ley de Tránsito, la prescripción de la acción penal se interrumpe por el señalamiento para audiencia oral y pública."

2 NORMATIVA

a) Ley de Tránsito por las vías Terrestres

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]²

ARTÍCULO 180.- La acción penal prescribe en dos años, contados a partir de la comisión de la infracción. La pena de multa prescribe en dos años, contados a partir de la firmeza de la sentencia, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.

b) Instructivo para el levantamiento de infracciones por prescripción en sede administrativa.

[Consejo de seguridad vial]³

1. Objetivo

Dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 180 de la Ley de

Tránsito por las Vías Públicas Terrestres No. 7331, que regula el instituto de la prescripción de la multa fija y cuya resolución corresponda en sede administrativa.

2. Alcance

Se aplicará a la multa fija que sea objeto del conocimiento del Consejo de Seguridad Vial con motivo de su imposición o por el Departamento de Control y Atención de Recursos de Inconformidad, cuando el supuesto infractor haya presentado, en tiempo y forma el respectivo recurso de inconformidad. La multa fija objeto del trámite de prescripción deberá encontrarse en firme y haber transcurrido dos años de haber adquirido ese estado, para acceder a que se considere como prescrita.

3. Definiciones

3.1. Prescripción de Multa: Instrumento legal por medio del cual, al infractor, se le extingue el deber de pago de la multa por infracción a la Ley de cita en virtud del transcurso del tiempo (dos años en este caso) sin que el titular del derecho lo ejercite, conforme lo establece el numeral ciento ochenta de la Ley número 7331.

3.2. Levantamiento: Se refiere a la acción liberadora de la multa por infracción de tránsito en el Sistema Integrado de Infracciones.

4. Recursos

Para llevar a cabo este procedimiento son necesarios los siguientes recursos:

4.1. Recursos Humanos: Se utilizará el siguiente recurso humano actualmente nombrado: los encargados administrativos de las delegaciones de tránsito ubicadas en todo el país, el personal de ventanillas de la Unidad de Atención al Público y la Unidad de Registro de Multas y Accidentes del Departamento de Infracciones, la Oficina de Recepción de Boletas ubicada en Base 1 de la Dirección General de la Policía de Tránsito; y de la Dirección Financiera del COSEVI.

4.2. Equipo y Software: Se utilizará el equipo y el software que actualmente se encuentra instalado en los lugares señalados en el Inciso 4.1 de este instructivo

4.3. Otros Documentos:

Formularios de "Prescripción de la Boleta de Citación" (ver anexo #1) Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres N° 7331 y sus reformas.

Ley General de la Administración Pública N° 6227 y sus reformas.

Ley General del Control Interno N° 8292.

Manual de Normas generales del Control Interno para la Contraloría General de la Republica y las Entidades y Organismos Sujetos a su Fiscalización.

Pronunciamiento Asesoría Legal COSEVI No. AL-251-2007

Pronunciamiento Asesoría Legal COSEVI No. AL-310-2007

Pronunciamiento Asesoría Legal COSEVI No. AL-312-2007

5. Responsabilidades

5.1. Será responsabilidad de los encargados administrativos de las delegaciones de la Dirección General de la Policía de Tránsito, y de los colaboradores de la Unidad de Atención al Público y de la Unidad de Registro de Multas y Accidentes y de la Oficina de Recepción de Boletas ubicada en Base 1 del Departamento de Infracciones; la entrega del formulario "Solicitud de Prescripción de Multas en Sede Administrativa", a aquellos infractores o sus representantes legales que invoquen el recurso.

5.2. La Dirección Financiera del COSEVI será la responsable de emitir la prescripción cuando se cumplan todos los requisitos exigidos en éste instructivo o de su desaprobación.

6. Generalidades

La prescripción de multa fija se encuentra establecida en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres N° 7331, propiamente en el artículo 180, el cual indica, en lo conducente: "... la pena de multa prescribe en dos años, contados a partir de la firmeza de la sentencia..." Las modificaciones a la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, según Ley N° 8431 publicada en La Gaceta del 28 de diciembre del 2004, en su artículo 185 faculta al Consejo de Seguridad Vial a enviar a cobro judicial aquellos adeudos de multa de tránsito.

Esta modificación exige, para efectos de este procedimiento, considerar las interrupciones o suspensiones que se puedan presentar en el alegato de prescripción.

Como medida de control interno se han separado las fases de recepción y las de aprobación o desaprobación e inclusión de la

solicitud en el Sistema de Infracciones según lo establecen las normas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República (Norma 4.6 Separación de funciones incompatibles). La Dirección Financiera será la unidad que aprueba o desaprueba e incluye en el Sistema de Infracciones la prescripción, entendiéndose que es la Dirección interesada en conocer la eficiencia de la gestión de cobro. Las solicitudes de prescripciones le proporcionarán información valiosa sobre el grado de eficiencia en el cual se encuentra la Institución como titular del derecho de cobro de la multa. La Dirección Financiera del COSEVI, es la única oficina que puede certificar aquellas boletas de citación que se encuentran en trámite de cobro judicial, situación que interrumpe o suspende la prescripción.

7. Procedimiento

7.1. Las oficinas mencionadas en el inciso 4.1 de este instructivo tendrán a disposición el formulario "Prescripción de la Boleta de Citación" (ver anexo #1) para ser entregado al usuario cuando éste lo solicite.

7.2. Las oficinas mencionadas en el inciso 4.1 de este instructivo, deberán verificar

que la solicitud de prescripción procede, mediante la verificación en el Sistema de Infracciones de los siguientes requisitos:

-Nombre completo del recurrente.

-Número de boleta a prescribir

-Dirección y Número de teléfono del recurrente

-Firma y sello de quien entrega y recibe la solicitud de prescripción

-Fotocopia de la cédula de identidad por ambos lados y que sea legible, o en su defecto deberá indicarse la leyenda "el suscrito hace constar que el interesado presentó documento de identidad original para el presente trámite de prescripción", seguido de nombre, firma y sello de quien recibe la documentación.

7.3. Si las oficinas receptoras del "Formulario de prescripción de Boleta de Citación", determinan en el Sistema de Infracciones, que la boleta prescribe ante el Juzgado de Tránsito y no en sede administrativa (COSEVI), deberán informar al solicitante tal situación para que continúe con el trámite de prescripción ante el juzgado de tránsito que corresponda.

7.4. Cuando la persona que gestione la acción de prescripción de

la boleta de citación ya sea en nuestras oficinas o por medio de fax; no es el infractor, el gestionante deberá presentar una autorización por escrito debidamente firmada por el infractor y fotocopia del documento de identificación del infractor. Si la persona que tramita presenta varias boletas de citación para prescripción, basta una sola fotocopia del documento de identificación del infractor pero en la nota de autorización deberá detallarse el número de boleta de citación que se desea prescribir y no será necesaria la autenticación de dichos documentos. En caso de tratarse de un apoderado general o generalísimo sin límite de suma, el interesado deberá acreditar certificación de personería jurídica extendida por el Registro Público de la Propiedad o por notario público con no más de un mes de expedida.

7.5. La solicitud debidamente confeccionada, tal y como se indica en el punto anterior, puede presentarse para el trámite, de la siguiente forma:

7.5.1. Cuando el trámite lo realice el propio recurrente bastará la presentación del documento de identificación al funcionario que lo atiende. El funcionario que recibe el documento, por medio de un sello o de su puño y letra anotará al dorso del formulario "El suscrito hace constar que el interesado presentó documento de identidad original para el presente trámite de prescripción", además, adiciona su nombre y firma.

7.5.2. Cuando se reciban documentos por fax, donde la calidad de los mismos no permita la verificación de los datos, las unidades receptoras, deberán prevenir al usuario por el medio señalado para tales efectos, que aporte nuevamente los documentos que no sea posible leer o identificar otorgándole el plazo de Ley para que cumpla, caso contrario, se le rechaza la gestión.

7.5.3. Cualquier otro medio de envío de correspondencia, que sea utilizado, no responsabiliza a la Institución por aquellos casos en que el gestionante no tenga un acuse de recibo válido, y la solicitud de prescripción con sus requisitos no aparezcan en el Consejo de Seguridad Vial.

7.6. El formulario de solicitud de prescripción ha sido diseñado para facilitar y dar mayor claridad a la información, sin embargo, el gestionante puede hacer la solicitud utilizando otro medio escrito, cuyos requisitos se deben apegar a lo establecido en el artículo 285 de la Ley General de la Administración Pública.

7.7. Las oficinas mencionadas en el inciso 4.1 de este instructivo, según sea el caso, dispondrán de un fax para recibir las solicitudes de prescripción que los gestionantes presenten por este medio.

7.8. Las solicitudes de prescripción recibidas por medio de fax o las que entreguen los gestionantes personalmente en las oficinas descritas en el inciso 4.1 de éste instructivo, serán remitidas, dentro de la jornada laboral del día hábil siguiente a la Dirección Financiera del COSEVI, la cual tendrá cinco días naturales para resolver si procede o no la solicitud, esto según se encuentra establecido en el artículo 262 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública.

7.9. Las solicitudes de prescripción que sean recibidas por medio de fax u otros medios, que se encuentren ubicados en otras oficinas del COSEVI, deberán hacerlas llegar a la oficina de la Jefatura del Departamento de Infracciones, dentro de la jornada laboral del día hábil siguiente, para que ésta oficina las remita a la Dirección Financiera siguiendo el procedimiento establecido en el inciso anterior.

7.10.

Una vez recibidas las respectivas solicitudes de prescripción en la Dirección Financiera, se deberá realizar la consulta de:

a)

Verificar que las solicitudes de prescripción cumplan con los requisitos anotados anteriormente.

b)

Sistema de Infracciones (Fecha de la sentencia en firme).

c)

Archivo electrónico de la Unidad de Cobro, Demanda Ejecutiva o Gestión de Cobro Administrativo.

7.11.

En caso de que el infractor se encuentre registrado en el archivo electrónico de la Unidad de Cobro Administrativo del COSEVI, se procederá a solicitar a esa Unidad, una copia de la documentación que respalda el envío de correo, telegrama o notificación hecha al infractor, para determinar si la prescripción se interrumpió o no, de acuerdo con el criterio emitido por la Asesoría Legal. Dicha información deberá ser entregada por la Unidad de Cobro Administrativo, a más tardar dos días después de recibida la solicitud por parte del encargado de prescripciones.

7.12.

Si se llega a determinar que el trámite hecho por la Unidad de Cobro Administrativo del COSEVI, interrumpió la prescripción, el encargado de ejecutar la prescripción notificará al infractor de

tal situación, por el medio que señaló para notificaciones, indicándole que deberá comunicarse con la Unidad de Cobro Administrativo para el trámite que corresponda.

7.13.

El encargado de prescripciones remitirá a la Unidad de Cobro Administrativo, una lista de los infractores a que se hace referencia en el inciso anterior, para que se continúe con el proceso de cobro.

7.14.

Las solicitudes de prescripción que la Dirección Financiera haya resuelto favorablemente (al solicitante) serán incluidas por esa Dirección en la base de datos del Sistema de Infracciones, al menos un día hábil antes del vencimiento del plazo establecido en el artículo 262 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública. La resolución final será notificada al interesado por la Dirección Financiera, por el medio aportado por el infractor.

7.15.

Las solicitudes de prescripción que la Dirección Financiera haya resuelto desfavorablemente (al solicitante) serán notificadas por esa Dirección en el lugar de notificación que hayan indicado en el formulario o escrito como lugar de notificación y en el plazo establecido en el artículo 262 de la Ley General de la Administración Pública. El formulario y la prueba de notificación se archivará convenientemente.

7.16.

Contra la anterior determinación proceden los recursos de revocatoria con apelación en subsidio, a interponerse en los términos y condiciones señalados en los artículos 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. El primero será resuelto por la Dirección Financiera y el segundo por el titular del Ministerio de Obras Públicas y Transportes."

3 JURISPRUDENCIA

a) Dictamen de la Procuraduría General de la República

Sobre el procedimiento para el cobro de multas y la prescripción

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁴

C-083-2002

3 de abril del 2002

Ingeniero

Carlos Pereira Esteban

Director Ejecutivo

Consejo de Seguridad Vial

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto me refiero a su oficio DE-2026-2001 de 31 de agosto del 2001, mediante el cual se comunica el acuerdo firme adoptado en el numeral 1 del Artículo VI de la Sesión 2114-01 de 23 de agosto, mediante el cual solicita nuestro criterio acerca de la situación que a continuación se describe.

El Consejo de Seguridad Vial, por mandato de ley, es el órgano encargado de la recaudación de las infracciones a la Ley de Tránsito por Vías Públicas. Para cumplir con ese objetivo cuenta con varios mecanismos de cobro, tales como incluirlo en el pago de los derechos de circulación o al momento de renovar la licencia, así como la exigencia de cancelar esas obligaciones para efectuar una serie de trámites.

No obstante lo anterior, indican que existe una millonaria morosidad en ese rubro.

En razón de lo anterior, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, se plantearon directamente, por parte del Consejo, acciones de cobro en sede judicial; pero, según indican, recientes fallos de la jurisdicción contenciosa administrativa han negado la capacidad legal de la Institución para accionar directamente en vía judicial; fallos que son contradictorios con otros, en los que sí se ha reconocido capacidad procesal al Consejo en esa misma jurisdicción.

Entonces, la primera pregunta que se realiza es si el Consejo de Seguridad Vial cuenta o no con capacidad jurídica para someter a cobro judicial en forma directa las infracciones a la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, dada su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes con personificación presupuestaria.

Seguidamente plantean que, de considerarse correctos los fallos que han negado la capacidad procesal al Consejo para realizar el cobro, y obligarse a remitir a esta Procuraduría las gestiones de cobro, que ascienden a 357.190, lo que podría exceder las capacidades de nuestra institución y hacerse poco efectivo el cobro que se pretende, se valore la posibilidad de que se otorgue un poder especial judicial a un servidor en el Consejo de Seguridad Vial, en aras de buscar la operatividad del cobro.

También consultan si en la aplicación de la ley la certificación debe ser expedida por el departamento del Consejo de Seguridad Vial encargado del tema, por la Junta Directiva - en cuyo caso, si está autorizada la delegación -, o bien por la dependencia financiera.

Finalmente, señalan que si el artículo 150 de la Ley General de la Administración Pública, que exige dos intimaciones de previo a la ejecución administrativa, se encuentra o no modificada por el artículo 185 de la Ley de Tránsito para el cobro de las infracciones de tránsito, que señala la consecuencia por el no pago de la multa.

Con el objeto de dar una adecuada respuesta, es necesario analizar dos temas: si la multa constituye o no un acto administrativo, y los alcances de la naturaleza jurídica del

Consejo de Seguridad Vial.

I. Del procedimiento en las infracciones de Tránsito

La Ley de Tránsito por Vías Terrestres, N° 7331 de 13 de abril de 1993, es la encargada de regular el tema de las infracciones de tránsito.

Para ir definiendo el marco de la presente consulta, es necesario excluir desde ya los supuestos en que, como consecuencia de un accidente, se esté ante la presencia de un delito (artículo 147 de la Ley de Tránsito).

El artículo 148 de la Ley de Tránsito estipula:

"En el caso de las infracciones sancionadas con multa y en las que conlleven el retiro de la circulación del vehículo o su inmovilización, siempre que no se haya producido un accidente, el inspector de tránsito debe confeccionar una boleta de citación. En esta boleta se consignarán el nombre del supuesto infractor, su número de cédula, calidades y dirección; además de las sanciones que se le atribuyen y el monto de la multa.

En el caso de que existan testigos, se consignarán todos los datos relativos a éstos, quienes están obligados a suministrar la información que se les solicita. La boleta tendrá impresa la advertencia al infractor, de las consecuencias legales que apareja la renuncia a comparecer ante la autoridad judicial y la falta de pago de las multas."

El artículo 149, regula el procedimiento en los casos de las partes impersonales.

Los artículos siguientes, cuyos textos se transcriben, describen el procedimiento a seguir cuando se ha elaborado una boleta de citación o parte impersonal.

"Artículo 150.-

Una copia de la boleta de citación o del parte impersonal se remitirá, de inmediato, a la autoridad judicial competente. (Texto modificado por Resolución de la Sala Constitucional No.438 de las 14:32 horas del 17 de enero de 2001).

Artículo 151.-

El supuesto infractor podrá manifestar su inconformidad ante la alcaldía competente, dentro del plazo de ocho días hábiles, contados a partir de la notificación, siempre que se le entregue copia de la boleta y en ella se haga constar este acto.

En el caso de las boletas de citación, como prueba de que la notificación se ha efectuado, vale la firma del infractor; pero si éste no puede o se niega a firmar la boleta, la constancia del inspector de esta situación, se tendrá como prueba de la notificación y si conlleva la suspensión de la licencia, se suspenderán los efectos de este acto hasta tanto no medie una resolución judicial.

Artículo 152.-

Si el infractor acude ante la autoridad judicial, dentro del plazo indicado, el conocimiento de la infracción se sustanciará de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 161 y siguientes. Pero, en todo caso, se citará y escuchará al inspector de tránsito que confeccionó el parte, quien puede ofrecer prueba para esclarecer los hechos, la que se evacuará durante la audiencia oral.

Artículo 153.-

Si el infractor no comparece en el plazo dicho, la multa quedará firme y la alcaldía correspondiente lo comunicará a la Dirección General de Educación Vial para los efectos correspondientes y, acto seguido, archivará la boleta.

En el caso de la suspensión de la licencia, el conductor debe apersonarse, para entregar la licencia, a la Dirección de la Policía de Tránsito, en un plazo de ocho días hábiles a partir del recibo de la boleta respectiva. De no proceder así, la licencia le será decomisada por la autoridad de tránsito. (Texto modificado

por Resolución de la Sala Constitucional No. 438 de las 14:32 horas del 17 de enero de 2001).

Artículo 185.-

Las multas que deban pagarse de acuerdo con la presente Ley, pueden ser enviadas a cobro judicial, si transcurridos quince días hábiles a partir de su firmeza, el infractor no las cancela.

El asunto quedará así fenecido judicialmente para efectos de esta Ley y la anotación se mantendrá en el Registro correspondiente, según lo estipulado en los artículos 180 y 181 de la presente Ley, sin perjuicio de otras sanciones que se puedan establecer en caso de que no se haga efectivo el cobro judicial."

De la anterior normativa extraemos que una vez que el oficial de tránsito realiza una boleta de citación, el interesado puede objetarla ante la alcaldía correspondiente, dentro de octavo día a partir de su notificación. Si se presenta tal gestión, se sigue un proceso judicial para resolver sobre el asunto. Será en dicho proceso en el que debe garantizarse el derecho de defensa, y en que finalmente, se decide si se mantiene la multa impuesta o no.

Referido a ese proceso, la Sala Constitucional ha emitido varias resoluciones; pero interesa la más reciente, que en lo conducente señala:

"V.-

A la luz de lo expresado, entonces, está claro que los hechos que provocan la actuación jurisdiccional -debidamente tipificados en la legislación de tránsito- pueden conducir tanto a la determinación de una responsabilidad única de índole penal, como -adicionalmente- a una de tipo civil. Conviene efectuar un examen separado de ambas hipótesis a fin de clarificar los alcances de esta resolución.

a) Supuestos de responsabilidad penal, exclusivamente. Se trata de aquellas infracciones a la Ley de Tránsito que conducen sólo a la imposición de una sanción de multa fija. En estos casos, el alcance del proceso no debe ir más allá de la determinación de la responsabilidad penal. Desde esta óptica, la ley prevé tanto

situaciones en que la multa debe recaer necesariamente sobre el propietario del vehículo (por ejemplo, en el artículo 130, inciso f) como otras -la mayoría- en las que el sancionado es el conductor, independientemente de si es dueño o no (ejemplo, el inciso a.-

ibídem). La aplicación de los principios esbozados anteriormente, llevan a la conclusión de que, en ellos, se debe traer al proceso sólo a aquella o aquellas personas que puedan resultar sancionadas y a nadie más. Es decir, si la multa debe pesar sobre el conductor, sólo con él o ella se debe seguir la causa, sin participar al propietario del vehículo en caso de que no sea la misma persona; y viceversa. La obligación no puede trascender ni a otras personas ni a otros planos. Tal y como lo expresó correctamente la Corte Plena en circulares número 8-98 y 9-98, publicadas en el Boletín Judicial de los días ocho de junio y treinta de julio del año mil novecientos noventa y ocho, en los casos en que el pasible de la multa sea el conductor, resulta ocioso identificar y notificar al propietario del vehículo, si no fuera la misma persona. Para garantizar el pago de la multa (en el caso de que no sea cancelada en el plazo a que se refiere el ordinal 183 de la Ley de esta materia), basta con efectuar la correspondiente comunicación a la oficina administrativa encargada del despacho de licencias de conducir, de modo que pueda ser cobrada al momento de la renovación y siempre y cuando no haya prescrito conforme al artículo 180 ibídem. En otras palabras (a lo cual se regresará más abajo al examinar el numeral 150 de la ley de comentario), evidentemente carece de razonabilidad ir más allá, ordenando y ejecutando medidas de apremio sobre el patrimonio del multado -o, peor aun, el de un tercero ajeno al trámite- en el proceso de tránsito. Para esto existe la opción de establecer el cobro judicial a que se refiere el ordinal 185 ejusdem, en el cual -desde luego- sí cabrá disponer las cautelas que fuere del caso sobre los bienes del deudor, incluyendo lógicamente a los automotores que pueda poseer."

(Resolución 2001-00438 de 17 de enero del 2001)

Si bien no se comparte el criterio emitido en la resolución anterior, en el sentido de que en los supuestos de condena en multa de tránsito se esté, necesariamente, ante una responsabilidad de tipo penal (según se comentará posteriormente) resulta importante señalar que la Sala Constitucional indica que para cobrar la multa que no haya sido cancelada en el plazo correspondiente, se debe enviar comunicación a la oficina

administrativa encargada del despacho de las licencias de conducir, para que se cobre en el momento de la renovación, si no estuviera prescrita, y además, habla de la opción de establecer el cobro judicial, indicándose expresamente, que en ese supuesto, sí cabe disponer las cautelas que fuere del caso sobre los bienes del deudor, incluyendo el automotor.

De otra parte, puede ocurrir que una vez realizada la boleta de citación, el interesado decida no mostrar su inconformidad. En ese supuesto, estaría renunciando a su derecho de defensa; derecho que la Sala ha considerado renunciabile. Unicamente, como ejemplo, puede citarse la siguiente resolución en ese sentido:

"Si bien es cierto, este artículo no hace la diferencia con respecto a quiénes pueden ser citados, debe interpretarse que los llamados a declarar o simplemente a comparecer, lo son en sus condición de parte interesada, llamada para que ejerza su derecho a la defensa, y por lo tanto esa citación constituye un medio de defensa, razón por la cual, si no desean presentarse, están simplemente renunciando a un derecho que de por sí les asiste. Esta Sala no puede tolerar de ninguna forma que a un ciudadano se le amenace con restringir su libertad ambulatoria por el hecho de que voluntariamente decida renunciar a ejercitar un derecho" (Resolución 179-96 de 10 de enero de 1996)

En esos supuestos, una vez transcurrido el plazo sin que exista oposición, la multa quedaría firme, y se puede aplicar el artículo 185, esto es, remitirla a cobro judicial.

De lo anterior se infiere, que la multa que haya quedado firme constituye título ejecutivo; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley de Tránsito.

II. De la posibilidad de aplicar los artículos 149 y siguientes de la LGAP

Si bien la Sala Constitucional en la resolución supra transcrita califica como parte de la responsabilidad penal el tema

de las multas, este Organismo Asesor discrepa de tal determinación.

Si se repasa la teoría del acto administrativo, tenemos que en términos generales, el acto administrativo se define como "una manifestación unilateral de voluntad dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración en uso de una potestad administrativa" (Eduardo Ortíz Ortíz, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Stradtman, S.A., San José, 2000, pág. 291)

Siguiendo al jurista Ortíz Ortíz, tenemos que del anterior concepto se pueden extraer varios elementos, que hay que determinar si están presentes en la boleta de citación o parte impersonal:

a.-

Manifestación de voluntad: ello implica que contiene una declaración, siendo que es "una formulación del contenido de la voluntad, mediante palabras o signos específicamente dirigidos a manifestarla, con capacidad autónoma para producir un efecto jurídico, de conformidad con la norma."

(Op. Cit, pág. 291). De acuerdo con lo dispuesto el artículo 153 de la Ley de Tránsito, transcrito anteriormente, si el interesado no se opone a éste, el acto queda firme, y si hay oposición, se tramita en la vía judicial. Así que, de conformidad con el procedimiento especial que crea la Ley de Tránsito por Vías Terrestres, el contenido de voluntad que manifiesta la boleta de citación o el parte impersonal tiene un capacidad autónoma para producir un efecto jurídico de conformidad con la norma.

b.-

Declaración unilateral: la boleta de citación o el parte impersonal constituyen una manifestación unilateral de voluntad, puesto que, aún y cuando el primero puede llevar la firma del infractor, ello constituye un mecanismo con el objeto de probar la comunicación del contenido, amén de que la firma ni siquiera implica una aceptación del contenido de éste.

c.-

Dirigida a producir un efecto de derecho: si bien existe discusión sobre si este elemento es un requisito necesario o no en la definición del acto administrativo, entendiéndose por ésta "La voluntad del acto administrativo, se dice, no sólo debe referirse al acto mismo, como conducta, sino también al efecto que habrá de producir" (Op. cit., pág. 294), lo cierto es que en los casos en estudio, no sólo hay una manifestación de voluntad, sino que también la voluntad determina el efecto que habrá de producir.

d.-

Declaración dictada en uso de una potestad administrativa: considera el Lic. Ortíz Ortíz que este requisito es el fundamental en la delimitación del concepto de acto administrativo. Indica que la potestad es administrativa "cuando está subordinada a la Constitución y a la ley y a los principios generales del derecho creados por la jurisprudencia y cuando es impugnabile por incurrir en su violación. Normalmente, una potestad es administrativa cuando pertenece al Poder Ejecutivo o a los entes menores equiparados en cuanto a su función, por obra de la ley o de la Constitución..." (Op. cit., pág. 302). Es claro que la materia en estudio, que se encuentra desarrollada básicamente en la Ley de Tránsito sobre las Vías Terrestres, se enmarca dentro de los conceptos antes descritos, por lo que constituye el ejercicio de una potestad administrativa.

Precisamente, para realizar la distinción entre la sanción administrativa y la penal, se consideran los siguientes elementos:

"a) En las penas administrativas, el reproche de culpabilidad no es éticosocial por el ataque o la lesión a un bien jurídico o derecho subjetivo de los individuos o del Estado, sino casi meramente legal por la desobediencia o falta de cooperación con la actividad administrativa en la consecución de los intereses socioeconómicos de la administración.

La misma idea de reproche se ha considerado ajena al derecho sancionatorio de la Administración. Ante la comisión de un hecho tipificado en un mandato (orden o prohibición), la Administración no está habilitada para dirigir censura alguna de carácter moral o ético al infractor, pues la finalidad en sí, del derecho sancionatorio administrativo, no es la prevención cuanto la protección de los bienes de los asociados. Se protege con la

sanción y si esta previene, será mejor;

b) La sanción administrativa no constituye un antecedente que pueda servir para agravar la pena, ni siquiera mala conducta en el sentido de que se le da en campo jurídico-penal;

c) Las sanciones administrativas son propias de los entes gubernamentales. Las penales de los jueces y tribunales;

d) La pena administrativa no puede incluir la pérdida de la libertad. Las sanciones penales de los jueces y tribunales que tienen la facultad para decretar privaciones de la libertad individual;

e) Las sanciones administrativas implican un desconocimiento a una prohibición. La vulneración a un mandato es desobediencia a la norma, a la orden. Las penales constituyen comisión del hecho previsto en la disposición legal, pero no como prohibición, sino como una norma propiamente dicha que prevé un hecho.

Esto quiere decir que las sanciones penales se imponen por infringir lo que se da en llamar conminaciones descriptivas que afectan el estatus éticojurídico de un grupo social. Se trata de una norma advertitiva. En tanto que las sanciones administrativas se aplican cuando se transgrede la regla legal objetivamente considerada que impone una obligación o un deber, con respecto a un organismo administrativo determinado. Es una regla objetivamente legal;

f) Las sanciones penales tienen un marcado acento retributivo. 'son pago o compensación del delito ya cometido, son una forma de responsabilidad para remediar una conducta dañosa'. La Administración nada tiene que ver con la responsabilidad. En éstas no se busca la reparación de ningún mal 'sino el orden o la tranquilidad o, lo que es lo mismo, la disciplina y la cooperación pacífica de los componentes de un agregado de individuos (...)

g) Las sanciones penales se imponen cuando agreden a los individuos. Las penas administrativas cuando golpean los intereses generales del Estado, que son los intereses de la comunidad, y

h) Las sanciones penales se dirigen, a más de la privación de la libertad, a la reinserción del delincuente a la vida social. Las de carácter administrativo no cumplen esa finalidad ni se dirigen a ese objetivo, pues no pueden hacer increpaciones de índole ético que induzca a reconducir la conducta del infractor."

(Jaime Ossa Arbeláez, Derecho Administrativo Sancionador, Legis Editores S.A., 1º edición, Colombia, 2000, páginas 557 y 558)

Revisadas las diferencias entre las sanciones penales y las administrativas, puede llegarse a la conclusión de que a través de la boleta de citación se está imponiendo una sanción administrativa, dado que sus características tienen mayor coincidencia con las de la sanción administrativa que con las de la sanción penal. Veamos: el reproche de culpabilidad es casi meramente legal por la desobediencia a normas impuestas para procurar la convivencia social; la impone la Administración; no implica pérdida de la libertad; implica la violación de una prohibición; no busca la reparación de un daño, sino el orden o la tranquilidad; lo que se perjudica es un interés general; y su finalidad no es de índole ético.

Después del análisis anterior, definiríamos la boleta de citación o el parte impersonal, como un acto administrativo sancionador, sin desconocer que se encuentra sujeto a un régimen especial dictado por la Ley de Tránsito.

En nuestro criterio, el hecho de que la Ley de Tránsito regule un procedimiento de impugnación para estos actos, distinto al general previsto en la Ley General de la Administración Pública, no los enerva de su naturaleza, sino que, precisamente, crea un procedimiento impugnatorio especial.

Si se parte entonces de la naturaleza de acto administrativo de las sanciones de tránsito en las que se impone una multa, es posible afirmar que también resultan de aplicación los artículos 146 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, que facultan a la Administración a ejecutar sus actos, a través del procedimiento allí descrito.

Así pues, resulta posible gestionar, en vía administrativa, el cobro de las multas cuando éstas se encuentren firmes.

En esos supuestos, sí resulta necesario realizar las dos intimaciones que prevé el artículo 150.2 de la Ley General de la Administración Pública.

III. De la naturaleza jurídica del Consejo de Seguridad Vial

A pesar de que con el criterio expuesto supra, casi resulta innecesario referirse a las otras interrogantes planteadas, se ha considerado conveniente reiterar los dictámenes que analizan la naturaleza jurídica del Consejo de Seguridad Vial.

Este Organismo Asesor se ha manifestado en ocasiones anteriores sobre el tema que hoy nos ocupa. Dichas manifestaciones han sido reiterativas del criterio de que el Consejo de Seguridad Vial es un órgano desconcentrado del MOPT, que goza de personería jurídica instrumental. Lo anterior se reitera en el presente dictamen, ya que no existe motivo para cambiar la posición que se asumió en ese momento.

Así, interesa rescatar, en lo conducente, el contenido del dictamen C-014-96 del 30 de enero de 1996, en el que se dispuso lo siguiente:

"Por la complejidad del asunto, se ha preferido retomar lo que esta Procuraduría ha dicho en punto al asunto aquí planteado, aunque las citas puedan resultar extensas.

3.a.-

De la Procuraduría en relación con el Consejo de Seguridad Vial.

En pronunciamiento C-087-88 de 25 de mayo de 1988, en el cual se analizó a profundidad el tema, se señaló:

"B- NATURALEZA JURIDICA DEL CONSEJO

La Ley de la Administración Vial, N° 6324 de 24 de mayo de 1979, establece en su artículo 3, a) que el Consejo de Seguridad Vial constituye una "dependencia de la División de Transportes del MOPT". Esta subordinación orgánica del Consejo es reiterada en el artículo 4º, a cuyo tenor:

"Créase el Consejo de Seguridad Vial como dependencia del MOPT, el cual tendrá independencia en su funcionamiento administrativo y personalidad jurídica propia".

Como se desprende de la simple lectura del artículo, la ley es confusa respecto de la naturaleza jurídica del Consejo. Interesa establecer cuál es la relación entre el Consejo de Seguridad Vial y el MOPT y, correlativamente, si aquél órgano puede asumir la explotación del servicio de taxis.

1- El consejo: una personificación presupuestaria. Dependencia jerárquica y personalidad jurídica son dos conceptos jurídicos contrapuestos. En efecto, atribuir la personalidad jurídica significa establecer un centro de acción al cual se le imputan directamente derechos y deberes. Esta imputación se hace a la persona en tanto que tal y no como parte de una persona mayor. Los entes públicos, personas jurídicas, no están sometidos a una relación de jerarquía, de sumisión orgánica, sino a una relación de dirección, incompatible, repetimos, con la dependencia jerárquica y que implica una relación de confianza. Es la personalidad jurídica lo que permite que el ente no forme parte de la organización ministerial y que posea autonomía orgánica.

Ahora bien, de acuerdo con la ley, el Consejo de Seguridad Vial constituye una "dependencia del MOPT". Es una dependencia ministerial, lo que significa que forma parte como órgano de un Ministerio. Este Ministerio -órgano de órganos- carece de personalidad jurídica propia. Así, en principio, el Consejo, órgano del Ministerio no podrá ser una persona jurídica. Sin embargo, la ley establece que es persona jurídica. Es necesario, pues, establecer los alcances de esa personalidad. Del análisis de la ley, se desprende que estamos en presencia de una personalidad jurídica de efectos limitados. Y aún más, esa personalidad no es otorgada necesariamente en razón de los fines públicos legalmente

asignados al Consejo.

En efecto, la seguridad vial constituye un cometido consustancial del Ministerio competente para regular el transporte y el tránsito dentro del país. La ley asignó dicho fin al Consejo de Seguridad Vial y para su cumplimiento, señaló que el Consejo tenía independencia funcional. La independencia no se deriva de la personalidad jurídica, ya que también es propia de los órganos desconcentrados. Es por ello que estimamos que la personalidad jurídica tiende a amparar aspectos diferentes de los fines y competencias públicas. En el Consejo de Seguridad Vial, persona jurídica, se evidencia una de las prácticas de nuestro legislador, consistente en amparar ciertos fondos públicos, que no se incorporan al presupuesto general del Estado, afectarlos a ciertos fines y atribuir su gestión a un órgano. A este órgano se le otorga no sólo autonomía presupuestaria sino también personalidad jurídica. La figura que se presenta es la de una personificación presupuestaria.

El desmembramiento de la Administración Central no se justifica exclusivamente en criterios técnicos sino en el interés de que ciertos fondos escapen a la aplicación del derecho presupuestario y de las reglas de la contabilidad pública relativas a la ejecución y control del presupuesto del Estado. Es decir, servicios del Estado son dotados de una personalidad jurídica con el fin de que sus operaciones financieras no estén contempladas en el presupuesto del Estado y los fondos pueden ser ejecutados autónomamente. Es por ello que, a pesar de la personalidad jurídica, la nueva persona pública permanece integrada orgánicamente a la Administración Central. Por otra parte, es claro que los fondos asignados no pueden ser destinados sino para el cumplimiento de los fines previstos legalmente.

En el caso del Consejo de Seguridad Vial, nótese que el artículo 10 de la Ley de Administración Vial establece el Fondo de Seguridad Vial, constituido con fondos públicos. Dicho fondo está a la "orden del Consejo" y su objetivo es financiar las funciones de este organismo. Consecuentemente, el Consejo de Seguridad Vial administra directamente el Fondo, sin intervención del Ministerio de Obras Públicas y Transportes ni de la Proveeduría Nacional respecto del compromiso de los egresos ni de la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, respecto de las otras etapas de la ejecución presupuestaria. Repetimos que la independencia de gestión no autoriza que los fondos puedan ser

ejecutados para fines diferentes a los asignados legalmente al Consejo. Ello significa que las actividades, programas, estudios emprendidos por el Consejo o financiados por él, deben referirse a la seguridad vial.

Por lo antes expuesto, aun cuando el Consejo posea patrimonio propio tendente al cumplimiento de los fines legalmente establecidos y personalidad jurídica, no puede ser considerado un ente descentralizado y, por ende, no es una persona jurídica independiente del Estado. Al contrario, el Consejo de Seguridad Vial integra la Administración Central, como órgano del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

2- Una autonomía funcional

La ausencia de descentralización no incide en la autonomía funcional del Consejo de Seguridad Vial. Tenemos, en primer término, que el artículo 4° antes mencionado, otorga al Consejo independencia en su funcionamiento administrativo. En segundo lugar, el Consejo no es un órgano de ejecución, es al mismo tiempo un órgano de decisión y de asesoría técnica y es difícil conceptualizar una asesoría mediatizada por la falta de independencia. Y en tercer lugar, las competencias del Consejo son expresamente establecidas en la Ley de Administración Vial y no en una decisión -siempre revocable- del Ministerio de Obras Públicas, excepto por lo dispuesto en el inciso ch) del artículo 9 de la Ley.

Dispone dicho artículo:

"El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

a) Conocer los análisis de los asuntos referentes al tránsito, para identificar problemas de seguridad vial y hacer las recomendaciones que estime pertinentes;

b) conocer y aprobar orientaciones, prioridades y proyectos para programas de promoción de la seguridad vial;

c) Administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar las sumas necesarias para los programas y proyectos de seguridad vial que requieran las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, de Transporte Automotor y de la Policía de Tránsito.

ch) Conocer, tramitar y resolver cualquier asunto que le someta el Ministerio de Obras Públicas y Transportes".

Las competencias previstas en los incisos a), b) y c) del artículo transcrito, son atribuidas al Consejo de Seguridad Vial en tanto Consejo y no al MOPT por intermedio del Consejo. Es decir, hay un competencia exclusiva del órgano que nos ocupa respecto de los problemas que provoca la seguridad vial en el país. En vista de la relación orgánica prevista en los artículos 3 a) y 4 de la Ley de Administración Vial, de una parte, y de la autonomía funcional que goza el Consejo, por otra parte, cabe afirmar que estamos en presencia de una desconcentración máxima de funciones, precisando, una desconcentración de funciones ligadas eso sí a una autonomía presupuestaria. En apoyo a esta caracterización, cabe señalar que el artículo 31 de la ley, al regular las dietas de los directores miembros de la Comisión Técnica de Transportes y del Consejo de Seguridad Vial, dispone que dicha regulación es aplicable "a cualquier organismo desconcentrado del MOPT".

Por otra parte, la desconcentración no existe respecto de los asuntos que el Consejo conozca por decisión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 90.a) de la Ley General de la Administración Pública, excepto si por reglamento, el Ministerio decide desconcentrar alguna competencia (artículo 83.-1 de la misma ley). El punto es determinar si cualquier "asunto" puede ser sometido a conocimiento del Consejo. Es evidente que la ley no establece un límite expreso a dicha delegación. No obstante, de acuerdo con las reglas que regulan la competencia, es claro que el "asunto" debe corresponder a la competencia técnica del Consejo de Seguridad Vial. De lo contrario, podría suceder que asuntos sometidos por ley a la competencia de otras Direcciones del Ministerio, sean conocidos y resueltos por el Consejo de Seguridad Vial y tal vez la decisión no esté de acuerdo con las reglas de la técnica.

Por otra parte, si el "asunto" corresponde a la competencia técnica del Consejo, éste podría avocarse a su conocimiento y decisión, sin necesidad de ningún acto del MOPT. Allí no habría

duda de que estaría actuando el Consejo de Seguridad Vial y, por consiguiente, al Consejo se le imputarían los efectos de la decisión. (...) En fin, el carácter de dependencia del Consejo de Seguridad Vial no conlleva que los recursos del Fondo, pertenezcan al MOPT, antes bien el Consejo posee personalidad jurídica para disponer de esos recursos, de acuerdo con sus fines."

Posteriormente, mediante pronunciamiento C-025-89 de 26 de enero de 1989, se indicó: "La Ley N° 6324 de 24 de mayo de 1979, Ley de Administración Vial, que crea el Consejo de Seguridad Vial, le confiere a este personalidad jurídica propia e independencia en su funcionamiento administrativo, pese a su carácter de "dependencia" del Ministerio de Obras Públicas y Transportes... De ahí que los alcances de dicho Reglamento se circunscriben al personal bajo la administración de dicho Ministerio, sin que pueda aplicarse en materia de régimen disciplinario a los servidores sujetos a otra organización administrativa y a la potestad disciplinaria de otra personalidad jurídica como es el Consejo de Seguridad Vial..."

Finalmente, mediante dictamen C-014-94 de 18 de enero de 1994 se dijo: "No cabe duda de que el Consejo de Seguridad Vial, según lo dispone el artículo 4° de la Ley N° 6324 tiene personalidad jurídica propia, es decir, a pesar de que encontrarse en el diseño o estructura funcional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, es cosa distinta de él, es en definitiva un ente público menor. No quiere ello decir, en todo caso que su existencia jurídica distinta la confiere la condición de una institución autónoma, pues si bien es sabido que estas sólo nacen o surgen del mandato agravado del legislador, según el artículo 189.3 de nuestra Constitución Política."

(...)

4.-

ANALISIS DEL CASO

Determinar la naturaleza jurídica del Consejo de Seguridad Vial resulta sumamente complejo dada la redacción de los artículos de la Ley que la regulan. Por una parte, los artículos 3° y 4° -ya citados- catalogan al Consejo como una dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, características que poseen los

órganos del Estado.

Lo anterior es reforzado por el numeral 8° de esa misma Ley, al establecer que el Consejo de Seguridad Vial conocerá y resolverá los asuntos de su competencia, previo estudio e informe del Director General de Ingeniería y Tránsito, Dirección que según el artículo 3° es otra dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Dichas características, se unen al hecho de que según el estudio de las actas legislativas correspondientes a la discusión de dicha Ley, realizado por la Contraloría, el Consejo de Seguridad Vial se encuentra ubicado dentro de la estructura del Ministerio citado.

Asimismo, el artículo 5° de la Ley de comentario, al establecer que la Junta Directiva del Consejo es el órgano máximo de éste, permite caracterizarlo además como un órgano con desconcentración máxima, llamando la atención el hecho de que el numeral 8° estipule como requisito para que el Consejo resuelva, que cuente con un estudio del Director de Ingeniería y Tránsito, el cual forma parte de otra dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Pero, pese a todo lo anterior, por otra parte, los artículos 4°, 9° y 10 le otorgan personalidad jurídica, funciones propias e independencia financiera; características propias de un ente descentralizado. Esta serie de características contrapuestas entre sí, hacen difícil y confuso el análisis de la naturaleza jurídica del Consejo; tanto si nos ubicamos tanto dentro de los órganos del Estado, propiamente tales o dentro de los entes descentralizados.

Es por ello, que consideramos correcta la apreciación que se realiza en el pronunciamiento C-087-88 en el sentido de que el Consejo de Seguridad Vial debe ser caracterizado como una personificación presupuestaria, con los alcances que en dicho pronunciamiento se le otorgan a los sujetos calificados como tales.

En cuanto a la afirmación que se realiza en el pronunciamiento C-025-96 -transcrito anteriormente en lo conducente- en el sentido de que el Consejo de Seguridad Vial es una persona jurídica diferente del Ministerio en su funcionamiento administrativo, la misma no requiere de ser modificada puesto que, según se expone en

el pronunciamiento que se ratifica, al tener el Consejo autonomía funcional y autonomía presupuestaria, la imputación de los actos que realice en virtud de las atribuciones que por ley le competen exclusivamente, se hará al Consejo de Seguridad Vial como persona distinta del Estado, a pesar de encontrarse ubicado dentro de la estructura de éste, según ya se expuso.

Asimismo, se modifica de oficio del pronunciamiento C-014-94 únicamente en cuanto afirma que el Consejo de Seguridad Vial es un ente público menor, debiendo entenderse que la naturaleza jurídica de dicho Consejo es el de una personificación presupuestaria.

CONCLUSIÓN

Se ratifica lo expuesto en el pronunciamiento C-187-88 de 25 de mayo de 1988 en punto a la naturaleza jurídica del Consejo de Seguridad Vial, catalogándose como un órgano desconcentrado unido a una personificación presupuestaria."

Respecto de la capacidad procesal de este tipo de órganos, ya el Registro Público había realizado una consulta sobre el particular, en virtud de que su naturaleza jurídica es similar a la del Consejo. En ese momento se indicó:

"III. Sobre la representación legal de la Junta Administrativa

Ahora bien, en razón de esa naturaleza, y según ya se ha analizado al inicio de este estudio, los alcances de la personalidad jurídica que se le otorga son limitados. En todo caso, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley de la Ley 5695 de 28 de mayo de 1975, que indica:

"Artículo 3°.-

El Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa, que tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de esta ley y cuyas funciones generales serán:

- a) Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias;
- b) Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramiento;
- c) Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo;
- d) Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y
- e) Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias."

De esta forma, el otorgamiento de la personalidad debe entenderse restringido al cumplimiento de las atribuciones que específicamente le han sido asignadas.

De otra parte, en el numeral 4º se regula la integración de la Junta Administrativa y, específicamente, en su párrafo final, se señala que "Corresponde al Presidente de la Junta su representación legal". Consecuentemente, la representación legal debe entenderse que se refiere a aquellos aspectos en que la Junta actúa en ejercicio de esa personalidad que le fue otorgada. Esto es, la actuación del representante legal va a estar determinada por los acuerdos de la Junta Administrativa y será en ejecución de ellos que pueda actuar.

Para todos los demás aspectos debe considerarse como un órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. Consecuentemente, en estos casos, sería de aplicación lo dispuesto en los artículos 28 y 83 de la Ley General de la Administración Pública y 15 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esto es, de conformidad con los citados numerales, y en aplicación de la doctrina administrativa de este Organismo Asesor, la Ministra de Justicia podría actuar en representación de la Junta Administrativa en aquellos supuestos en que lo discutido se refiera a aspectos directamente relacionados con la gestión de la Junta Administrativa en que se utilice la personalidad jurídica de la Junta. Fuera de esos supuestos, la representación la tendría la Procuraduría General de la República, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de esta Institución, N° 6815 de 27 de setiembre de 1982.

Así, deberá analizarse en cada caso concreto, de acuerdo con las circunstancias y la naturaleza de los actos de que se trate, quién ostenta la representación de la Junta Administrativa del Registro Nacional. Obviamente, en este tema, será en última instancia la jurisprudencia de nuestros Tribunales la que determine los alcances de la representación legal en juicio de este tipo de órganos-persona, por no ser una figura de organización típica y que pueda prestarse a discusión.

IV. Antecedentes judiciales sobre el tema

A pesar de lo expuesto supra, es necesario repasar brevemente algunos antecedentes recientes de asuntos que han conocido nuestros Tribunales y cuya representación correspondió al Presidente de la Junta.

En resolución N° 3718 de 10 de febrero de 1995 de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, actuando como jerarca impropio, indicó:

"En primer término, no debe confundirse la naturaleza del Registro Público de la Propiedad Inmueble con la del Registro Nacional, pues éste último (omnicomprensivo de todos aquellos), es el encargado de dirigir y administrar todas y cada una de las dependencias que lo integran, para lo cual se le confiere expresamente personalidad jurídica. Así dispone el artículo 3 de la Ley de Creación del mencionado registro (N° 5695 de 28 de mayo de 1975) lo siguiente: 'El Registro Nacional está dirigido por una Junta Administrativa, que tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de esta ley...'. De modo que si la Junta Administrativa del Registro Nacional, posee personalidad jurídica

y goza de alguna independencia patrimonial (según veremos), con la posibilidad adicional de autoadministrarse, estamos entonces, frente a un ente descentralizado y no ante un órgano desconcentrado como se indica."

Como fácilmente se observa, la posición asumida en esta resolución administrativa por la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo sobre la naturaleza de la Junta Administrativa del Registro, es contradictoria con la de este Organo Asesor (posición a la que ya se hizo referencia).

Asimismo, se encontraron dos juicios, en los que si bien no se discutió expresamente la naturaleza jurídica de la Junta, ni de ningún aspecto concreto de legitimación, es lo cierto que sí se tuvo a ésta como demandada en uno de los asuntos y como actora en otro de ellos, llegando ambos hasta la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sin que se negara la legitimación del Presidente de la Junta Administrativa para actuar en representación de ésta. En uno de los casos lo que se discutía era dejar sin efecto la resolución dictada por la Dirección del Registro Público de las nueve horas y treinta minutos del nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, por la que se inmoviliza la finca inscrita en el Partido de San José, en Folio Real, Matrícula número ciento ochenta y ocho mil seiscientos cuatro-cero cero cero, y en que se condenara a los demandados al pago de los daños y perjuicios ocasionados y al pago de ambas costas(1). En el otro proceso se discutió un posible incumplimiento contractual de una empresa que fue contratada por la Junta Administrativa para la construcción de uno de los módulos del edificio del Registro(1). Si bien en el segundo caso sí es más claro que era la Junta Administrativa la que tenía la legitimación para interponer el proceso, en el primero de ellos, siguiendo el criterio de este Organo Asesor sobre la naturaleza de la Junta, el demandado debió haber sido el Estado, representado por la Procuraduría.

(1) Asunto que fue resuelto por Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución N°21 del 21 de febrero de 1996.

(2) Asunto que fue resuelto por Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 7 de 15:05 horas del 23 de enero de 1991.

De lo anterior se desprende que puede existir confusión en el tema, debido a la particular naturaleza de la Junta. Es por ello que, reiteramos, debe analizarse en cada caso, con cuidado, y de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales referidos, a quién le corresponde la legitimación para actuar en vía judicial."

(Dictamen C-136-99 de 30 de junio de 1999)

Siguiendo la línea de exposición del supra citado dictamen, en el caso del Consejo, éste tendría capacidad procesal para proceder en todos aquellos supuestos que se deriven del ejercicio de esa capacidad, sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia.

La Ley N° 6324 de 24 de mayo de 1979, Ley de Administración Vial, en el artículo 9, dispone, como atribución del Consejo "c) Administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar las sumas necesarias para los programas y proyectos de seguridad vial que requieran las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, de Transporte Público y de la Policía de Tránsito;..."

Por su parte, el artículo 10, inciso d), de ese mismo cuerpo normativo dispone:

Artículo 10.-

Para el cumplimiento de sus funciones el Consejo contará con los siguientes recursos, que formarán el Fondo de Seguridad Vial:

(...) d) Los ingresos provenientes de las multas por infracciones de tránsito, establecidas en la Ley de Tránsito; (Así reformado por el artículo 248 de la ley N° 7331 de 13 de abril de 1993)

(...) Estos recursos serán depositados en una cuenta especial en un Banco del Estado, que se denominará "Fondo de Seguridad Vial", a la orden del Consejo. La Contraloría General de la República fiscalizará el correcto uso de este fondo.

Siendo los ingresos provenientes de las multas establecidas en la Ley de Tránsito parte del Fondo de Seguridad Vial, para cuya administración se le otorga personalidad jurídica al Consejo de Seguridad Vial para administrarlo, en ejercicio de esa capacidad,

podrá ejercer el cobro respectivo, tanto a nivel administrativo como judicial.

El problema que se ha presentado, y que ustedes mismos hacen notar, es la existencia de fallos contradictorios de nuestros Tribunales al respecto, lo que crea confusión. En todo caso, en este momento existe un recurso de casación sobre el tema del reconocimiento de capacidad procesal a este tipo de órganos, en el que se espera que se sienta un criterio definitivo al respecto.

Por lo tanto, en nuestro criterio debería procederse al cobro administrativo; de optarse por acudir a la vía judicial para el cobro respectivo y de seguirse insistiendo en la tesis de la capacidad procesal del Consejo de no prosperar tales gestiones, la Procuraduría tendría que hacerse cargo de los procesos, para lo cual se coordinarían las acciones respectivas, dado que tal labor excedería nuestras posibilidades de personal actuales.

FUENTES CITADAS

- 1 ARAYA ZUÑIGA, Segismundo. Manual para la aplicación de la Ley de tránsito. 1° edic. San José. C.R. Editec Editores. 1997. pp 51-53.
- 2 Asamblea Legislativa Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres. Ley: 7331 del 13/04/1993. Fecha de vigencia desde: 22/04/1993.
- 3 CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL. Instructivo para el levantamiento de infracciones por prescripción en sede administrativa. Fecha de vigencia desde: 13/11/2007. [en línea]. Visitada el 26/08/08. Disponible en: <http://209.85.215.104/search?q=cache:eHtHXh9pXy4J:www.csv.go.cr/servicios/Instructivo%2520Prescripciones.pdf+infracciones+transito+sede+administrativa&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=cr&client=firefox-a>
- 4 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-083-2002. Del 3 de abril del 2002.