



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: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS Y PERJUICIOS POR VÍA EN  
MAL ESTADO

### SUMARIO:

1. DEFINICIÓN DE DAÑOS PRODUCTO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN
2. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO
3. EL USO Y DERECHO DE CIRCULACIÓN POR LAS VIAS PUBLICAS
4. RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO DERIVADA DE HECHO PUNIBLE
5. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA ADMINISTRACIÓN
6. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HABER ASIGNADO AL OBRA VÍA LICITACIÓN
7. PAGO DE INDEMNIZACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS DERIVADOS DE ACCIDENTE DE TRÁNSITO CAUSADO POR MAL ESTADO DE LA CARRETERA Y LEGITIMIDAD PARA PEDIRLOS



## DESARROLLO

### 1. DEFINICIÓN DE DAÑOS PRODUCTO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN

"IV.- Resulta indispensable, establecer qué se entiende por daño moral, para lo cual, este Tribunal se permite citar la sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia No. 112 de las 14:15 horas del 15 de julio de 1992:

"VII.- Dentro de las clases de daños, se encuentra en primer término el daño material y el corporal, siendo el primero el que incide sobre las cosas o bienes materiales que conforman el patrimonio de la persona, en tanto el segundo repercute sobre la integridad corporal y física. En doctrina, bajo la denominación genérica de daño material o patrimonial, suelen comprenderse las específicas de daño corporal y de daño material, en sentido estricto. La segunda parece ser la expresión más feliz, pues el daño corporal suele afectar intereses patrimoniales del damnificado (pago de tratamiento médico, gastos de hospitalización, medicamentos, etc.), ganancias frustradas si el daño lo ha incapacitado para realizar sus ocupaciones habituales (perjuicios), etc.. Esta distinción nació en el Derecho Romano, pues se distinguía entre el daño inferido a las cosas directamente (damnum) y el que lesionaba la personalidad física del individuo (injuria). En el daño patrimonial el menoscabo generado resulta ser valorable económicamente. VIII.- El daño moral (llamado en doctrina también incorporeal, extrapatrimonial, de afección, etc.) se verifica cuando se lesiona la esfera de interés extrapatrimonial del individuo, empero como su vulneración puede generar consecuencias patrimoniales, cabe distinguir entre daño moral subjetivo "puro", o de afección, y daño moral objetivo u "objetivado". El daño moral subjetivo se produce cuando se ha lesionado un derecho extrapatrimonial, sin repercutir en el patrimonio, suponiendo normalmente una perturbación injusta de las condiciones anímicas del individuo (disgusto, desánimo, desesperación, pérdida de satisfacción de vivir, etc., vg. el agravio contra el honor, la dignidad, la intimidad, el llamado daño a la vida en relación, aflicción por la muerte de un familiar o ser querido, etc.). El daño moral objetivo lesiona un derecho extrapatrimonial con repercusión en el patrimonio, es decir, genera consecuencias económicamente valiables (vg. el caso del profesional que por el hecho atribuido pierde su clientela en todo o en parte). Esta distinción sirve para deslindar el daño sufrido por el individuo en su consideración social (buen nombre, honor, honestidad, etc.) del padecido en el campo individual (aflicción por la muerte de un



pariente), así uno refiere a la parte social y el otro a la afectiva del patrimonio. Esta distinción nació, originalmente, para determinar el ámbito del daño moral resarcible, pues en un principio la doctrina se mostró reacia a resarcir el daño moral puro, por su difícil cuantificación. Para la indemnización debe distinguirse entre los distintos tipos de daño moral. En el caso del objetivo, se debe hacer la demostración correspondiente como acontece con el daño patrimonial; pero en el supuesto del daño moral subjetivo al no poder estructurarse y demostrarse su cuantía de modo preciso, su fijación queda al prudente arbitrio del juez, teniendo en consideración las circunstancias del caso, los principios generales del derecho y la equidad, no constituyendo la falta de prueba acerca de la magnitud del daño óbice para fijar su importe. La diferencia dogmática entre daño patrimonial y moral no excluye que, en la práctica, se presenten concomitantemente uno y otro, podría ser el caso de las lesiones que generan un dolor físico o causan una desfiguración o deformidad física (daño a la salud) y el daño estético (rompimiento de la armonía física del rostro o de cualquier otra parte expuesta del cuerpo), sin que por ello el daño moral se repunte como secundario o accesorio, pues evidentemente tiene autonomía y características peculiares. En suma el daño moral consiste en dolor o sufrimiento físico, psíquico, de afección o moral infligido con un hecho ilícito. Normalmente el campo fértil del daño moral es el de los derechos de la personalidad cuando resultan conculcados."<sup>1</sup>

## 2. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

"Esto nos permite descartar la tesis de que dicho sujeto privado actuó bajo su propia responsabilidad, pues del contenido del fallo de mérito resulta clarísimo que él brindó materialmente su labor de transportista por encargo y cuenta de la Administración Pública, la que incluso debía pagar por ello. Además, el accidente que genera la responsabilidad civil del Estado, se dio dentro de dicha actividad, pues no sólo se produjo durante el recorrido que hacía el autobús con destino al centro educativo, sino que todas las personas afectadas eran estudiantes de dicha institución pública para los cuales y la cual, se prestó precisamente el servicio. Lo anterior conlleva a que, en la especie, se den todos los requisitos necesarios que exigen los artículos 190 de la Ley General de Administración Pública, 106 del Código Penal, 135 y 237 inciso 6 del Código Penal de 1941; 1045 del Código Civil, para establecer y justificar la obligación solidaria del Estado de indemnizar los



daños y perjuicios ocasionados. En relación a este tema, esta Sala ha tenido la oportunidad de señalar lo siguiente: "... Tal determinación tiene su fundamento normativo ... en los artículos 190, 191, 197 y 201 de la Ley General de la Administración Pública, que establece la responsabilidad solidaria de la Administración por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero, existiendo responsabilidad por el daño de bienes puramente morales, lo mismo que por el padecimiento moral y el dolor físico causados por la muerte o por la lesión inferida, respectivamente. Por otra parte, si bien es cierto el artículo 137 inciso 6) del Código Penal de 1941, sobre responsabilidad civil, vigente en la actualidad, determina la obligación a la indemnización civil **subsidiaria** del Estado, las Municipalidades y demás instituciones sometidas a la tutela de aquellos, por los hechos u omisiones en que incurrieren sus funcionarios con motivo del ejercicio de sus cargos, en la especie, tal y como señaló el tribunal de mayoría, priva una responsabilidad **solidaria** del ente estatal en los casos mencionados, contemplada en una legislación especial y posterior al Código Penal de 1941 ..." (SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, voto N° 2001-00791, de las diez horas con diez minutos del veinte de agosto de dos mil uno). En el mismo sentido, se ha dicho lo siguiente: "... Como se vio, hoy se considera que, en realidad, el factor determinante para sentar la responsabilidad civil de la Administración, es la consideración del daño o lesión patrimonial sufrida por el administrado con ocasión de la actividad administrativa y que éste no está en la obligación de sufrir. Esto es lo que da el carácter antijurídico al daño -antijuridicidad objetiva- y que, constatado su nexo causal con la actividad de la Administración, genera la responsabilidad para ésta, en forma directa y solidaria, con independencia de la que pueda corresponder, en lo personal, al funcionario ... El problema central que se enfrenta es, pues, el de cuándo el evento dañoso se considera imputable a la Administración. En nuestro ordenamiento, el punto concreto consiste entonces, en determinar cuándo estamos frente al "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal" de la Administración y cuándo, en consecuencia, estimar al daño producido como resultado de dicha actividad. Aquí, además, como se trata de una conducta delictiva, deben determinarse los alcances de una eventual imputabilidad a la Administración, por los hechos cometidos por sus funcionarios "durante el desempeño de los deberes



del cargo o con ocasión de los mismos, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo" -artículos 191 y 199 de la Ley General ibidem-. En suma, el punto medular está en la determinación de los alcances y en la correcta interpretación que ha de darse a la relación de causalidad, sea, al indisoluble nexo causal entre el daño y la actividad o funcionamiento de la Administración, esenciales para imputar la responsabilidad, por tales daños, al poder público. En ello está la clave para darle el correcto, razonable y garantista alcance que se espera del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado ... Imputación del daño a la Administración. El nexo de causalidad. Nuestra legislación administrativa, en el artículo 190 de repetida cita, establece, como criterio básico, la responsabilidad de la Administración por los daños que sean consecuencia de su "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal". ... Ha de partirse, en consecuencia, para verificar la responsabilidad de la Administración, de si el hecho generador del daño es imputable a ésta, es decir, si es parte de su funcionamiento o actividad y, en consecuencia, si existe la necesaria relación de causa a efecto entre ese hecho y el daño producido. ... De igual forma, véase la discusión que se dio en torno al artículo 190, en especial la justificación que al respecto dio, en el seno de la Comisión legislativa, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, recogida por Quirós Coronado, Roberto. Ley General de la Administración Pública, Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Aselex S.A. 1996. pp. 288 y ss). En lo que hace a la responsabilidad, por funcionamiento ilegítimo o anormal, comprendiendo este concepto la conducta ilícita del funcionario o agente, el criterio de imputación al poder público importa una concepción mucho más amplia de lo que deba entenderse como "funcionario o agente público", abarcando a todas aquellas personas que realizan funciones o actúan a nombre o por cuenta de la administración. "Cuando, por otra parte, un tal comportamiento (doloso o culposo) de un agente de la Administración existe y es posible detectar en el mismo la causa del daño, la Administración responderá también en vía principal frente al tercero dañado, sin que tenga ninguna relevancia el tipo de relación concreta existente entre la persona física causante del daño y el ente público. Como señala García de Enterría 'siempre que sea posible, de hecho, calificar la acción de esta persona (que actúa por cuenta de la Administración) como propia del 'funcionamiento de los servicios públicos' es indiferente que aquélla tenga o no la condición formal de funcionario público o que sea un simple particular colaborador eventual en las tareas administrativas'. Por tal motivo, en el Derecho español carece de



sentido la distinción entre responsabilidad directa e indirecta de la Administración" (Leguina Villa, op.cit. p.90, quien a su vez cita a García de Enterría, Eduardo, La responsabilidad del Estado por el comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español, en Revista de Derecho Administrativo y fiscal, 1963, p.24.) ... Estamos así frente a dos dimensiones o planos diversos: la ilegitimidad o anormalidad en el funcionamiento de la actividad administrativa, causante de un daño; es decir, el nexo causal entre tal funcionamiento y el daño producido, que es el criterio determinante para poder imputar al ente público la responsabilidad civil y, por otro lado, la eventual culpa o el dolo del funcionario o agente, que sólo servirá para achacarle, personalmente, responsabilidades administrativa, penal o civil, aunque esta última en modo alguno exonera la obligación de El Estado de reparar el daño, que tiene carácter directo y solidario -artículos 199 in fine y 201 de la Ley General de La Administración Pública-. Teniendo presente que, el instituto de la responsabilidad civil, se encuentra hoy fincado en la garantía patrimonial del sujeto afectado, la moderna doctrina de la responsabilidad civil de la Administración utiliza criterios bastante amplios para la determinación del nexo causal entre la actividad administrativa y el daño, ampliando el ámbito de los sujetos que, siendo los autores materiales del daño -cuando ello es identificable-, pueden, por la naturaleza de la actividad realizada -esto es, a nombre y por cuenta de la Administración, de manera que puedan ampliamente estimarse como parte de su organización (Vid Leguina Villa, op.cit. p.205 y ss)- importar la responsabilidad civil de ésta. Se busca así garantizarle al sujeto afectado, el resarcimiento real del daño sufrido, imputando la obligación a un deudor solvente ... El problema de determinar bajo qué título responde la Administración, partiendo de la formula consagrada, como principio general, por el artículo 190, cuando haya de vincularse a la conducta lesiva de sus funcionarios en el marco del servicio público o la función prestada, se ha simplificado, como lo señala, al comentar la legislación española, García de Enterría: "La titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño es, pues, suficiente para justificar la imputación del mismo a la Administración, sin mayores dificultades, y ello tanto cuando el perjuicio tiene su origen en la actuación legítima o ilegítima, de una persona física que obra por cuenta de aquélla, como cuando esta persona refiere a sí misma su actuación (...). Si el daño que se intenta reparar surge de la conducta de una persona física, todo el problema se reduce a constatar la integración del agente en la organización prestadora del servicio o la actividad(...) El dato de la integración en la organización



administrativa es, en efecto, básico, tanto positiva como negativamente. Por no estar integrados en la organización no imputan su actividad dañosa a la Administración los concesionarios, los contratistas administrativos y, en general, los profesionales libres que ejercitan privadamente funciones públicas (...) En cambio, el hecho de la integración en la organización administrativa permite ampliar la noción de funcionario a estos efectos más allá de los límites que resultan del concepto formal que se maneja en la legislación funcionarial, sobre el dato de hecho, acorde con la expresión objetiva que la Ley y la Constitución utilizan ('funcionamiento de los servicios públicos'), del ejercicio real de funciones públicas, comprendiendo así no sólo a funcionarios strictu sensu, sino a todo tipo de autoridades, empleados o contratados e, incluso, a cualesquiera agentes que por un título u otro desempeñen, aunque sea en forma ocasional, estas funciones (...)" García de Enterría y Tomás Fernández, op.cit. p.347... Aplicación de los artículos 103 incisos 2 y 3, 106 del Código Penal, 135 y 237 inciso 6 del Código Penal de 1941; 1045 del Código Civil.(Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, resolución N°432-f-98 de las quince horas diez minutos del once de mayo de mil novecientos noventa y ocho) De acuerdo con lo anterior, y a efecto de reforzar el criterio de que se ha venido esbozando, resulta esencial la posición doctrina de García de Enterría, incluida en el fallo transcrito, según la cual: "La titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño es, pues, suficiente para justificar la imputación del mismo a la Administración, sin mayores dificultades, y ello tanto cuando el perjuicio tiene su origen en la actuación legítima o ilegítima, de una persona física que obra por cuenta de aquélla, como cuando esta persona refiere a sí misma su actuación ..."<sup>2</sup>

### 3. EL USO Y DERECHO DE CIRCULACIÓN POR LAS VIAS PUBLICAS

"VII.-EL USO DE LAS VIAS PUBLICAS.- Desde luego que resulta una verdad de perogrullo, afirmar que en oportunidades el uso de los caminos pueden dañarlos y resultar deteriorados, especialmente cuando se utilizan por vehículos con pesos superiores a los que las especificaciones de construcción, recomiendan. En estos supuestos la autoridad competente (artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos) puede disponer el cierre provisional, como medida cautelar, hasta que el daño o la amenaza del daño desaparezca o bien limitar el tránsito, en razón de no ser la vía apta para la circulación de vehículos excedidos. Se trata, en todo caso, de



medidas del poder de policía que tienden a la tutela o protección material o física del bien del dominio público. Antes que una medida excesiva o desproporcionada, se entiende que es de buena administración, previsoría, aconsejada por las especiales circunstancias del caso concreto y se justifica en razón de las cuestiones de hecho que la motivan, cuya apreciación depende de la discrecionalidad de la administración y que desde luego, está sujeta, esa decisión final, al control del juez. **La doctrina del Derecho Público reconoce que el uso de una vía pública, al igual que sucede con el uso de los demás bienes públicos, puede ser regulado sobre la base de requisitos derivados de la seguridad y sanidad públicas, así como por razones que conciernen al buen régimen de la cosa pública o a su conservación y esto quiere decir, por supuesto, que el ejercicio del poder de los poderes de policía sobre bienes destinados al uso público, no es susceptible de implicar derogaciones de derechos constitucionales. Se trata más bien, de la aplicación de facultades emanadas directamente de la afectación pública del bien, atribuidas al titular de la misma, y dirigidas precisamente al mantenimiento del uso público en los términos establecidos. Y lo dicho se entiende si se repara en que corresponde a la Administración definir el tipo o la forma de utilización del bien o de afectación, ya sea que se trate de una vía peatonal exclusivamente, de uso indiscriminado, reservada a alta velocidad, prohibida a peatones y bicicletas, etc.**

VIII.- EL DERECHO DE CIRCULAR EN LAS VIAS PUBLICAS. En razón de la naturaleza del bien, para el usuario la utilización de una vía pública es un poder legal ejercitable erga omnes. **La Administración no puede impedir ni general ni singularmente, el paso de personas de tal manera que podríamos llamar "normal", a menos que se desafecte el bien, por los medios que el ordenamiento jurídico ha previsto, o sea, por decisión legislativa. Recuérdese que la característica esencial de la utilización de las vías públicas es precisamente la libre circulación, pero paralelamente, la Administración tiene encomendada una facultad general de reglamentación del uso de la vía, que se conceptualiza como la competencia para definir los medios por los que se ejercita el derecho a circular y las normas que regulan la circulación, además del poder de policía general, a que nos hemos referido en considerandos anteriores. Pero en principio, la Administración no puede adoptar medidas de carácter absoluto o permanente que impidan, dificulten o limiten el derecho de circulación; pero en cambio sí puede velar por el mantenimiento del orden público de la circulación, lo que se traduce en medidas restrictivas, que para su aplicación válida, deben tener un contenido apropiado de**





razonabilidad y proporcionalidad y consecuentemente, también puede adoptar las medidas necesarias para la propia conservación del bien demanial. Esto implica la conclusión básica en este asunto : por principio de Derecho Público, aún sin la norma que se cuestiona, siempre habría tenido la municipalidad de la jurisdicción respectiva, la competencia para regular el tránsito sobre caminos vecinales, como derivada de la naturaleza misma del bien y de las demás normas jurídicas conexas que se citan en esta sentencia. En resumen, el derecho de transitar o circular sobre las vías públicas, solamente puede ser limitado cuando están de por medio razones de orden público, sanitarias o por motivos esenciales para la conservación del bien y la norma que autoriza esa regulación, debe, desde luego, ser razonable y proporcionada en sí misma. No advierte la Sala, en consecuencia, que se viole con la disposición de cuya constitucionalidad se duda, la libertad de tránsito, como se alega". (Sentencia número 846-95, de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del catorce de febrero de mil novecientos noventa y cinco.)"<sup>3</sup>

#### 4. RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO DERIVADA DE HECHO PUNIBLE

"En el considerando sexto del fallo aparte c) visible a folio 462 vuelto del fallo, el tribunal sentenciador determina, en lo que interesa: "...nuestro ordenamiento jurídico sienta un principio legal en el artículo 190 párrafo 1. de la Ley General de la Administración Pública cuando dice: "La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero"... en el caso concreto que ocupa nuestra atención es evidente que el Estado es el titular del servicio de mantenimiento de las carreteras nacionales. Sin lugar a dudas la carretera de Caldera a Orotina (ruta 27) es una carretera nacional... la Ley General de Caminos Públicos... el artículo segundo de esa ley establece... las carreteras y caminos públicos únicamente podrán ser construidos y mejorados por el Ministerio de Obras Públicas y transportes... el artículo 2 inciso a de la Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene por objeto... mantener las carreteras y colaborar con las Municipalidades en la conservación de los caminos vecinales... en el caso concreto que ocupa nuestra atención es evidente que es Cartera Ministerial omitió gravemente la reparación del levantamiento de la carpeta asfáltica que provocó el accidente donde resultaron afectados los actores civiles..." El tribunal analizó no sólo las normas que facultan a los actores civiles a



obtener una indemnización por los daños sufridos a raíz del funcionamiento anormal de la administración, como lo es el artículo 190 de la Ley General de Administración Pública, en relación con el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos y con el artículo 2 de la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sino que además hizo un análisis de la doctrina y jurisprudencia relacionadas con las mismas, todo referido al caso concreto de acuerdo con las pruebas evacuadas en el debate. Es decir que aunque no utilizó la terminología del recurrente, si se pronunció sobre el tema jurídico de la capacidad para actuar en el proceso. Sería un formalismo absurdo exigir al tribunal la resolución de las peticiones hechas por las partes utilizando exactamente las mismas palabras en que fueron formuladas, por lo que el reclamo no es atendible.

(...)

En tercer lugar, y lo que resulta más grave, interpretar que ante una sentencia absolutoria la responsabilidad civil del Estado no puede discutirse mediante la acción civil resarcitoria, remitiendo a las víctimas a un ordinario contencioso administrativo, violenta directamente el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 41 constitucional que establece: **"Artículo 41.- Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad, o daños morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación, y en estricta conformidad con las leyes."** ¿Qué tipo de justicia pronta y cumplida puede tener una víctima que después de una largo proceso penal en donde se logró demostrar, previa oportunidad de defensa, la responsabilidad civil del Estado, se ve obligada a acudir a otro proceso judicial tal vez más largo, caro y engorroso, en donde debe esperar varios años más de los que ya esperó, para acreditar algo que está de antemano demostrado? Tal tesis constituiría una denegación encubierta de justicia y una solapada inaplicación del artículo 41 citado, el cual debe esta Sala aplicar directamente por encima incluso del resto del ordenamiento. La frase "cuando proceda", contenida en el párrafo tercero del artículo 40 del Código Procesal Penal debe necesariamente interpretarse en el sentido de que, a pesar de la absolutoria penal, el tribunal puede pronunciarse sobre la acción civil cuando subsistan otros supuestos normativos distintos al delito en los cuales pueda sustentarse ese deber de indemnizar. Es decir, cuando los hechos acreditados sean suficientes para demostrar la existencia de responsabilidad civil, sin necesidad de que la norma sustantiva que genera la obligación de indemnizar el daño proceda del Derecho Penal, y sin necesidad de que se demuestre la responsabilidad penal o administrativa de un funcionario público



determinado. La anterior interpretación es la única posible a derivar de los principios de Economía Procesal e Interpretación Restrictiva, en consonancia con nuestro ordenamiento constitucional, con el único requisito de que debe concederse al demandado oportunidad de defensa. "4

## 5. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA ADMINISTRACIÓN

"IV. En el recurso se alega violación únicamente del artículo 1048, párrafo 3º, del Código Civil, por -interpretación errónea y se expresa: "ya que el Estado tuvo el cuidado de escoger una empresa como ANASA, ampliamente reconocida por su experiencia y el alto nivel de los profesionales que en todos los campos trabajan en ella, como apta para desarrollar una tarea delicada como lo es la de reparar carreteras. En efecto, se interpretó erróneamente que el Estado era solidariamente responsable de los perjuicios que ocasionó su contratado, lo cual es incorrecto por cuanto la responsabilidad de los contratistas no se transmite al Estado. Lamentablemente, a la impericia del conductor se agregó la negligencia de ANASA de no tomar todas las previsiones que le impone el Folleto de Especificaciones para Carreteras, Caminos y Puentes (CR-77) y el Decreto N° 2564 S-T de 10 de octubre de 1972 y por ello el Estado no puede ser castigado ni responsabilizado".

V. En la sentencia N° 263, de las 15 horas y 30 minutos del 22 de agosto de 1990, esta Sala señaló que: "V.- Los conceptos de responsabilidad de la Administración Pública y del deber de indemnizar han evolucionado mucho en el derecho occidental. En la antigüedad no se concebía la responsabilidad estatal proveniente del daño o el perjuicio que la actividad de la Administración o de sus agentes pudiera producir a los administrados. Más tarde, se admitió, en ciertos casos, la responsabilidad de los funcionarios y se reconocieron algunos derechos al individuo, frente al Estado. Luego aparecieron las teorías de los actos de gestión y actos de autoridad. En los primeros, las actividades caen en la esfera del derecho privado por existir una igualdad de derecho entre las partes; los otros se refieren a las actividades regladas por el derecho público, donde hay una desigualdad de derechos que caen en el dominio de las relaciones de poder, para determinar así que, si el acto perjudicial es un acto de autoridad, entonces el Estado no es responsable, porque las decisiones nacen de su soberanía y no de un derecho de carácter patrimonial. Posteriormente fueron abandonadas estas teorías, para entrarse a analizar la responsabilidad del Estado merced a lo cual se llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede entrañar una



responsabilidad estatal, pero ella se subordinó a la existencia de una falta de servicio. Se estableció que existía falta de servicio si al cumplirse la función se causaba un daño. Ello aún cuando el funcionario ejerciera su labor como tal, si al hacerlo, actuó con negligencia, o incurriendo en omisiones, o errores vinculados al servicio, o cuando no se cumplía la función debiendo realizarse, o se efectuaba en forma tardía. Quedó establecida además, la falta del funcionario o falta personal, que es aquella en que se incurre cuando éste se extralimita en sus atribuciones. Luego se aceptó que ambas faltas podían coexistir, y aunque diferentes, podían concurrir a la producción de un daño si la falta personal estaba ligada a la ejecución de un servicio público. Por último, se arriba a la última etapa de la evolución para reconocer la responsabilidad de la Administración por razón del simple funcionamiento del servicio, sin necesidad de probar la culpa del funcionario encargado de su prestación. VI. Nuestra Ley General de Administración Pública fue promulgada en el año 1978. El hecho a que se refiere el sub-júdice, acaeció mucho antes de su vigencia, a saber -como ya se dijo en el año 1972. En ese entonces, la responsabilidad de la Administración encontraba su asidero en los artículos 1045 y siguientes del Código Civil, régimen al que también están sometidos los administrados. Sin embargo, en relación con los hechos acaecidos con anterioridad a la citada Ley, como el que aquí se conoce, es posible engarzar la responsabilidad que de ellos proviene -y darle la extensión que la evolución del concepto ha sufrido en otros países-, en el artículo 9 de la Constitución Política, al establecer éste que: 'El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable' (el subrayado no es del texto original). Tal norma halla su complemento en el artículo 41 ibídem que establece el derecho de indemnización por los daños recibidos en la persona, propiedad o intereses morales. De esos preceptos constitucionales, deriva una especie de responsabilidad objetiva de la Administración. Ahora, si se relaciona esto último con el párrafo 4º del artículo 1048 del Código Civil que recoge la teoría del riesgo creado y establece la responsabilidad de aquellas empresas o entidades que se dediquen a la explotación de minas, fábricas, establecimientos de electricidad, industriales o de construcción, procede atribuir tal responsabilidad a la Administración, pues ésta suele desarrollar también esas actividades, al igual que los administrados. VII. De la relación de las normas anteriores con los artículos 4, incisos 4 y 9, del Código Municipal, que garantizan eficientes servicios de construcción, reparación, limpieza de calles y otras vías públicas por parte de la Municipalidad, y del artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos que establece la obligación de los municipios



en el mantenimiento de las calles de su jurisdicción, se extrae la responsabilidad que la Administración Municipal tiene en este caso concreto..."; y para un caso, como el que se analizó en la sentencia NN° 132 de las 15 horas del 14 de agosto de 1991, para un hecho posterior a la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, se dijo: "VI. Nuestra Ley General de la Administración Pública N° 6227 de 2 de mayo de 1978, vigente desde el 26 de abril de 1979, conforme lo señala la sentencia de esta Sala N° 81 del año 1984, al resolver la polémica sobre su vigencia, en el Título Séptimo del Libro Primero recogió los principios más modernos, fundados en la doctrina y jurisprudencia más autorizada, sobre la responsabilidad extrancontractual de la Administración, para establecer así la responsabilidad directa del Estado sin necesidad de probar previamente que el daño se produjo por culpa del funcionario o de la Administración, exigiendo para la procedencia de la indemnización que el daño sufrido sea efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo - artículo 196-. Estableció que la Administración sería responsable por todos los daños que causara su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero -artículo 190-; y la obligación de reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aún cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión -artículo 191-." De los precedentes citados queda claro que antes del 26 de abril de 1979, las únicas fuentes jurídicas positivas, en materia de responsabilidad civil de la Administración Pública, eran la Constitución Política, el Código Civil, y algunas normas del Código Penal anterior al vigente, y después de esa fecha la Constitución y Ley General de la Administración Pública.

VI. Por lo que de conformidad con el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública, el Estado debe indemnizar los daños y perjuicios que se le causaron a los actores con motivo del accidente acaecido, por lo cual no procede detenerse en este caso en el análisis de si el Estado escogió bien o mal a la persona que estaba realizando los trabajos en la carretera donde se produjo el accidente a que se refiere este proceso, pues ninguna aplicación tiene en el caso concreto el artículo 1048, párrafo 3º, del Código Civil, por lo que no pudo ser violado por el Tribunal Superior."<sup>5</sup>



## 6. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HABER ASIGNADO AL OBRA VÍA LICITACIÓN

**"I.-** El 8 de enero de 1992 don Juan Arduino Solano y doña María Isabel Salazar Montoya, presentaron demanda ordinaria contra la Empresa Constructora Rafael Herrera Limitada (en adelante FELUCO), Ingenieros Consultores S.A., (IMNSA en adelante ), Rodolfo De León Rivera, Rafael Ángel Sánchez Bonilla, Rafael Herrera Rodríguez y Mario González Chinchilla. En lo que al caso interesa refieren: el día 15 de abril de 1987 el señor Juan Carlos Salazar Bolaños conductor del vehículo placas 49117, en compañía de tres amigos, entre ellos el fallecido Mario Alberto Solano Salazar, hijo de ambos, salieron de San José rumbo a Quepos y al entrar a Orotina por la nueva carretera, la cual ya estaba abierta al público, iniciaron una recta de aproximadamente tres kilómetros, que presentaba al inicio las siguientes condiciones: pintada en el señalamiento vertical, una capa asfáltica en perfecto estado, líneas blancas a ambos lados de la carretera y línea intermitente en el centro. La zona en ese momento estaba bastante oscura, no existía iluminación, como tampoco advertía al conductor que esa recta terminaba en un precipicio de unos 90 metros de profundidad. Aunado a ello, exponen, cerca del vacío, los ojos de gato y las flechas pintadas en el suelo, indicaban que la carretera continuaba en la misma dirección. Sin embargo, la calle seguía en una curva que podría tener una inclinación de unos 90 grados. Tal situación, señalan, provocó el accidente fatal en el que fallecieron tres de los pasajeros a bordo del automóvil. Estiman que toda carretera abierta al público debe estar debidamente señalada mediante marcas horizontales y verticales que garanticen la seguridad del tránsito. Recuerden que la carretera estaba construyéndose por la empresa co-demandada: Feluco; y al momento del accidente, ésta se mantenía en el levantamiento de la obra y no había ningún tipo de señal de tránsito horizontal o vertical que previniera sobre la existencia y peligrosidad de la curva. En esa misma Semana Santa, unas cuantas horas después del percance, se produjo otro accidente por las mismas razones. De igual forma, el 19 de abril del mismo mes y año, cayó al precipicio un automotor por causas semejantes. Después de estos acontecimientos la constructora de la autopista, hizo las demarcaciones y señalizaciones de prevención correspondientes. Hacen énfasis en que la empresa co-demandada FELUCO debía mantener abierta al público la vía, pero siempre bajo el entendido de que se permitiera un tránsito razonable, seguro y adecuado. La curva, continúan, en la cual ocurrió el percance estaba mal diseñada, sin reunir los requisitos de seguridad y comodidad para los conductores, en virtud de tener un radio muy



forzado. El 27 de agosto de 1987 se hizo la entrega oficial de la obra. En lo esencial solicitaron: 1- se declare a los co-demandados responsables de la muerte de su hijo Mario Alberto Solano Salazar; 2- se les indemnice por daño moral total, correspondiente a ¢10.000.000,00; 3- se les reconozcan los intereses de ley desde la presentación de la demanda hasta su efectivo pago; 4- se impongan las costas a los codemandados. Estos contestaron negativamente la demanda y opusieron las siguientes excepciones: FELUCO, Herrera Rodríguez y González Chinchilla las de falta de derecho, falta de legitimación activa y pasiva, falta de personería activa y pasiva y falta de interés actual. Sánchez Bonilla e IMNSA las de falta de interés, falta de legitimación ad causam pasiva, falta de derecho y la expresión genérica de "sine actinone agit". Se desistió de la demanda contra el Ingeniero Rodolfo De León Rivera ( Folio 527 ). En la etapa interlocutoria se rechazaron las de falta de capacidad o defectuosa representación, caducidad, prescripción, incompetencia por materia y territorio, así como la litis consorcio necesario incompleta, indebida acumulación de pretensiones, litis consorcio necesario pasivo. En primera instancia el Juzgado acogió las de falta de derecho, falta de legitimación ad causam pasiva, falta de interés actual y la expresión genérica de "sine actione agit" opuestas por IMNSA y Rafael Sánchez Bonilla. Respecto de Rafael Herrera Rodríguez y Mario González Chinchilla acogió las de falta de derecho, falta de legitimación activa y pasiva, así como la de interés actual; rechazó la excepción de falta de personería activa y pasiva. En cuanto a la Empresa Constructora FELUCO., denegó las de falta de derecho, de interés actual, de personería y de legitimación activa y pasiva. En ese sentido, rechazó la demanda en cuanto a la responsabilidad de IMNSA, Rafael Sánchez Bonilla, Rafael Herrera Rodríguez y Mario González Chinchilla. La declaró así parcialmente con lugar. Condenó a la empresa FELUCO al pago del daño moral producido a los co-actores por la muerte de su hijo el cual fijó en la suma de ¢10.000.000,00, junto con los intereses legales generados a partir de la firmeza del fallo y hasta su total cancelación, así como en ambas costas del proceso. El Tribunal confirmó en todos los extremos la sentencia recurrida. La codemandada Constructora Rafael Herrera Ltda., (FELUCO ) interpone recurso de casación. **Casación por razones procesales II.- Alegados motivos.** **Primero:** reprocha al fallo incongruencia entre las pretensiones de la parte actora y lo otorgado por el Tribunal. Se incurre en "ultrapetita" al comprender cuestiones no debatidas en el proceso, violando lo establecido en el artículo 155 del Código Procesal Civil. Ello en virtud de habersele atribuido en la sentencia una responsabilidad objetiva que nunca fue pedida en la



demanda en donde, continúa, se pretendió establecer su responsabilidad subjetiva, por negligencia e impericia en la supervisión, dirección y construcción del tramo de la carretera donde ocurrió el accidente en que falleció el hijo de los co-actores al no haberse señalado, como se debía, el tramo de la carretera y; sobre esa base, exigió el pago de los daños y perjuicios ocasionados. De ahí que estima, era necesario comprobarse que actuó en forma negligente y culpable y que esa conducta tiene relación con la muerte. Sin embargo, dice, en el fallo se le condenó sorpresivamente por responsabilidad objetiva de la que no pudo ejercer su derecho de defensa, la cual, repite, no fue alegada por los interesados; puesto que la única peticionada desde el inicio fue la responsabilidad subjetiva. Es erróneo, explica, que el Tribunal haya fundamentado esa responsabilidad en la simple mención del numeral 1048 del Código Civil, porque la cita en la demanda de una norma, no implica pretensión alguna. En las condiciones en que ésta se formuló, alega, el ejercicio de su derecho de defensa se limitaba a demostrar que no existió conducta culposa, negligente o imprudente, ni relación de causalidad con lo sucedido, por eso, refuta, no es posible aceptar la tesis del Superior, apegada al principio general de "iura novit curia" en menoscabo de los derechos constitucionales al "debido proceso" y al "derecho de defensa" garantizados en los numerales 39 y 41 de la Carta Magna. El fundamento legal de la demanda, en donde se citan los artículos 1045 y 1048 y la adecuación que de ello se hace en el fallo, solo sería procedente si el reclamo no fuera claro en imputarle una responsabilidad por negligencia. Los Juzgadores, advierte, debieron analizar la responsabilidad conforme a la causa petendi y sobre ella rechazarla, por no haberse demostrado la negligencia y la relación causal con el resultado. Al no haberse procedido de esa manera, concluye, lo resuelto es incongruente y violenta los artículos 5, 155, 98 incisos 2 y 7, 99 todos del Código Procesal Civil. **Segundo:** aduce quebranto de los numerales 106 y 315 del Código Procesal Civil por inaplicabilidad, en virtud de la falta de integración de la litis consorcio pasiva necesaria con el fin de que concurra el Estado como codemandado en este proceso en vista del contrato firmado entre ellos; pues allí se establece que el señalamiento vial era deber de éste. Refiere, se debe tener por demostrado que el Estado era responsable de la demarcación, tal y como lo establece la Ley de Tránsito, por lo cual debió habersele demandado. Continúa, los juzgadores confunden las obligaciones contractuales del Estado con aquellas impuestas por la ley, provocando de esta forma que no se pueda completar la litis consorcio pasiva necesaria; conculcando lo impuesto en los ordinales 1048 por incorrecta aplicación y el 1045 por





inaplicación, ambos del Código Civil. De igual forma, expone, se quebranta el artículo 104 del Código Procesal Civil en virtud de que el Estado debió ser parte de este proceso por su posible responsabilidad en el accidente, con lo cual, resultaba procedente declarar a su favor una falta de legitimación al no tener ninguna relación jurídica con la pretensión de los actores. **III.-** El casacionista acusa al fallo de incongruente, pues estima se incurre en vicio de ultrapetita, en el tanto la parte actora le imputa una responsabilidad subjetiva y se le condena por una responsabilidad objetiva. Conviene señalar al respecto que el Juzgado, en los hechos que tuvo por demostrados, acreditó que la empresa demandada tenía a su cargo la construcción de la carretera que no estaba concluida al momento de ocurrir el accidente, tampoco tenía ninguna señal de tránsito horizontal o vertical que previniera sobre la existencia y peligrosidad de la curva y por el contrario, a 25 metros del precipicio existía una marca horizontal que indicaba la continuación de una recta, además, que la curva estaba mal diseñada, no cumplía con los requisitos de seguridad y en ese lugar otros automóviles cayeron al precipicio. Este marco referencial, que parte de los hechos de la demanda y las pruebas recabadas, fue avalado por el Tribunal y la empresa tuvo oportunidad de rebatirlo, como en efecto lo hizo, al contestar la demanda según se especificará más adelante. Al margen de las consideraciones sobre la naturaleza de la responsabilidad que se le atribuye a la constructora, cabe destacar como en el fallo de primera instancia, el Juez razonó su decisión en la *"ausencia total de señales de prevención acerca de la curva peligrosa, la falta de señales horizontales de captación de luz (conocidas como ojos de gato) las cuales finalizaban en línea recta faltando veinticinco metros para la curva y, consiguientemente, el precipicio en el que funcionaba un basurero municipal. También se constató mediante testigos y notas periodísticas, que metros antes de la curva fatídica existía pintada en el pavimento, junto a la finalización de los ojos de gato, una flecha recta blanca, la cual se utiliza para indicar que la carretera que se circula va en una dirección rectilínea..."*, lo que sin duda, responde a una conducta negligente de la encargada de la obra, que es a su vez, propia de la responsabilidad subjetiva. Más adelante, advierte que una de las funciones de FELUCO durante el proceso constructivo era vigilar que los trabajos fueran bien realizados, detallando al efecto el lugar donde se encontraban algunas señales, para concluir que la señalización *"no prevenía de la existencia de la curva y no se demostró haber tomado disposición alguna, por parte de FELUCO, para alertar a los conductores de la existencia de la misma..."*. Posteriormente, reafirma la obligación que tenía dicha empresa de tomar las precauciones para mantener la



seguridad de los vehículos y sus conductores, lo cual no demostró, así como tampoco la existencia de señales que indicaran que la vía estaba en construcción y por ello se conducía bajo responsabilidad propia. Por su parte, el Tribunal aborda el tema de la responsabilidad contractual y extracontractual y dentro de ésta, la directa e indirecta, considerando propia de la última la culpa "in eligendo" o "in vigilando" prevista en el artículo 1048 del Código Civil; destaca que la responsabilidad objetiva deriva de la aplicación de la "teoría del riesgo", según la cual, quien ejerce o se aprovecha de una actividad que de forma potencial pone en peligro a los demás, debe soportar sus consecuencias. Refiere que el juez de primera instancia, *"interpretando la "teoría de la responsabilidad extracontractual objetiva", con base al párrafo 4<sup>a</sup> del artículo 1048 del Código Civil, determinó que el responsable directo de la muerte de Mario Alberto Solano Salazar, lo es la coaccionada "Empresa Constructora Rafael Herrera Limitada" FELUCO, al ser la responsable de la falta de una debida señalización en la carretera en la que ocurrió el accidente en que pereció dicho joven..."*, luego hace ver, que en la demanda se pide la condena al pago de daños y perjuicios sobre la base de que el accidente, se debió a una indebida señalización de la carretera, por lo que, concluye, estarse ante una hipótesis de responsabilidad extracontractual objetiva, según los términos del numeral 1048 párrafo 4 de cita anterior. Como puede apreciarse, el eje sobre el cual se hizo derivar la responsabilidad de la constructora es la falta de señalamiento adecuada, extremo que, como se había adelantado no le resulta ajeno a la recurrente, pues según se obtiene de la contestación de la demanda que corre a folio 246 y siguientes centró su defensa en la existencia de señalamiento y rótulos preventivos. En concreto cabe destacar por ejemplo la respuesta a los hechos 2, 31, 37; además de orientar el interrogatorio de los testigos que ofreció, sobre esa misma afirmación. De ahí que si la incongruencia *"consiste en la falta de relación, inconformidad o desarmonía entre lo pedido en la demanda o contrademanda y la parte dispositiva de la sentencia con relación a las partes, al objeto o a la causa. La falta de conformidad puede producirse por conceder más de lo pedido (ultra petita), porque se conceda cosa distinta (extra petita) o porque se omita resolver peticiones (mínima petita)"* (resolución de esta Sala número 379-F-00 de las 15 horas 35 minutos del 19 de mayo del 2000); es claro que el fallo recurrido no incurre en ese vicio, por cuanto, sobre los hechos debatidos por las partes, calificó de objetiva la responsabilidad que le atribuye a la empresa constructora. Más aún, tratando de establecer los límites que debe respetar todo juzgador al resolver la controversia que le ha sido



sometida a su conocimiento, ese Órgano puso de relieve que: "...la petitoria junto con los hechos relativos a la causa, constituyen los límites dentro de los cuales debe dictarse la sentencia... Toda demanda debe contener una exposición de hechos. No se trata de un mero relato o simple narración. Los hechos, al igual que las pretensiones materiales, deben expresarse en forma precisa y clara, de manera que sean susceptibles de fundamentar la declaración del derecho o situación jurídica en la sentencia. Los hechos en una demanda constituyen el fundamento fáctico de la pretensión argüida... a las partes les asiste un poder absoluto en torno a la determinación de lo pretendido en juicio y de su sustento fáctico, lo cual constituye el radio de acción dentro del cual ha de moverse el juez al resolver sobre la procedencia o improcedencia de los extremos petitorios sometidos a su consideración. El juez debe resolver con fundamento, únicamente, en los hechos alegados y probados que resulten pertinentes para su decisión.." ( Sentencia No. 589 de las 14 horas 20 minutos del 1 de octubre de 1999) . El fallo recurrido tomó en cuenta los hechos que sirvieron de base a la petitoria de los actores y respecto de los cuales la demandada tuvo oportunidad de combatirlos, lo que dice de la improcedencia del cargo cuya desestimación se impone. **IV.-** La segunda violación de índole procesal alegada, aduce la recurrente la necesidad de que el Estado se haga presente, al ser responsable de la demarcación de la carretera. Sobre el tema de la litis consorcio necesario esta Sala ha manifestado reiteradas veces su criterio, así en el fallo número 824-00 de las 16 horas 5 minutos del 01 de noviembre del 2000 expresó: "... El litis consorcio necesario implica la existencia de relaciones jurídicas materiales respecto de las cuales no es posible pronunciarse fraccionándolas o calificándolas sólo en relación de algunos de sus sujetos, pues la decisión engloba y obliga a todos. La presencia de todos los sujetos es indispensable para que la relación procesal se complete y sea posible decidir en sentencia sobre el fondo de la misma ...". (Lo subrayado no es del original. Sobre este tema, además pueden consultarse, entre otras, las sentencias de esta Sala Primera de la Corte números 72 de las 15 hrs. del 3 setiembre 1982, 83 de las 15:10 hrs. del 24 de setiembre de 1997 y 264 de las 16 hrs. del 21 de mayo de 1999.)...". En el caso bajo estudio, el Juzgado, al conocer la excepción de falta de competencia por razón de la materia y territorio opuesta por la parte demandada, estimó que el Estado perdió toda responsabilidad a partir del momento en que la obra fue asignada vía licitación a una empresa y esta a su vez responde por los daños y perjuicios que en el transcurso del cumplimiento del trabajo se produzcan, también afirmó se estaba en presencia de una responsabilidad objetiva ( folio 280). En tal



sentido, esta Sala al definir el asunto competencial, consideró que ninguna responsabilidad se reclama al Estado, por lo que, en esas condiciones, su conocimiento es de los Tribunales Civiles (Folio 287). Por otra parte, interlocutoriamente se resolvió sobre el tema de la litis consorcio. El Juzgado estimó que era improcedente en el tanto la pretensión de la demanda es de tipo personal, que en nada afecta a aquellas personas que pudieran ser responsables y a quienes no se demandó, a quien en todo caso aún no se le había entregado la obra al momento del accidente (Folio 301 y siguientes) El Tribunal, coincidió en que la defensa no era de recibo, en virtud de que lo peticionado por los demandantes es una indemnización por daño moral, siendo una prestación que derivada de una responsabilidad personal, por lo cual consideró que a lo sumo tal situación daría lugar a una litis consorcio facultativa. (Folio 308 y siguientes) Como puede apreciarse, desde vieja data se excluyó al Estado de este proceso, tanto por la vía de la incompetencia como del rechazo de la excepción de mérito. No obstante, en ambas instancias se retomó el tema en sentencia (según se aprecia a folios 535, 536 y 582). En tanto en esta sede, la empresa acusa infringidos los numerales 106 y 315, ambos del Código Procesal Civil y la Ley de Tránsito, destacando que al Estado debió traérsele al proceso, en virtud de que tanto en la Ley como en el contrato suscrito entre ellos, le correspondía la demarcación de la vía. Como puede verse, el cargo es informal, no solo porque no combate con la técnica que imponen los artículos 597 y 598 ibídem los argumentos sobre los que descansa la decisión del Tribunal, fundamentalmente responsabilidad objetiva y disposiciones contractuales, sino además porque no precisa en qué consiste la infracción de las normas del 106 y 315 antes citadas; y en el caso de la Ley de Tránsito la informalidad es tal, que ni siquiera señala cuáles serían los ordinales de ese cuerpo normativo que se hubieren irrespetado. No obstante lo anterior y a mayor abundamiento de razones, procede indicar que si bien el artículo 2 de la Ley de Tránsito, vigente a la fecha cuando ocurren los hechos, objeto de este proceso, impone al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la colocación de señales en las vías, encargarse de su seguridad y mantenimiento, lo cual podría hacer pensar que esta obligación legal irremediablemente conlleva una responsabilidad y por tanto debería responder de manera exclusiva por el accidente acontecido aquel 15 de abril de 1987, es lo cierto que en todo caso, si se tratara de una responsabilidad solidaria, en los términos en que se presenta, ello faculta a que la pretensión de dirija contra cualquiera de los causantes de hecho dañoso conforme lo disponen los ordinales 190 y 201 de la Ley General de la Administración Pública. De tal forma, coincide este



Órgano con lo dicho por el Tribunal sobre este tema, en el sentido de que no existe ninguna disposición legal ni relación jurídica material entre las pretensiones de la demanda, de donde se pueda deducir que el Estado deba ser parte necesaria de este proceso, razón por la cual no resulta procedente aceptar el agravio sobre la integración de la litis consorcio pasiva y consecuentemente se deberá rechazar."<sup>6</sup>

## **7. PAGO DE INDEMNIZACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS DERIVADOS DE ACCIDENTE DE TRÁNSITO CAUSADO POR MAL ESTADO DE LA CARRETERA Y LEGITIMIDAD PARA PEDIRLOS**

" **I.-** El 16 de noviembre de 1992, en horas de la noche, Don Enrique Quirós Jiménez, conducía el vehículo de su propiedad, placa 124298 en la ruta Frailes de Desamparados - Tarbaca. Aproximadamente 100 metros después del puente sobre el río El Alumbre, en la comunidad del Rosario, tomó la curva en pendiente de subida por el carril derecho, siguiendo el rumbo que llevaba. En este punto, existía un hundimiento en la vía que abarcaba todo el carril derecho. Don Enrique conducía a velocidad normal, pero no se percató a tiempo de la existencia de la oquedad, porque era de noche, y el hoyo se encontraba en una curva. El conductor frenó, sin embargo, el vehículo se precipitó en el hueco. El automóvil quedó volcado, sufriendo graves daños materiales y mecánicos. El chofer y su acompañante también sufrieron lesiones. En el lugar del accidente, no existía ninguna señal preventiva que informara a los conductores sobre la existencia de la oquedad en la vía, la cual tenía algún tiempo de existir para la fecha en que se produjo el percance. Los daños materiales sufridos por el vehículo son los siguientes: hundimiento del techo, abolladuras en la tapa del motor, abolladuras en el guardafango y costado derecho delantero, quebradura del parabrisas delantero, y de las ventanas de los vidrios de las puertas laterales, en ambos costados. El monto de la reparación del vehículo por concepto de mano de obra, enderezado y pintura, fue de ₡ 200 000. La compra de materiales, repuestos, alineamiento y balanceo ascendió a ₡ 232 000. Por la reparación de las puntas de chasis, Don Enrique, debió cancelar la suma de ₡ 50 000. Finalmente, el servicio de grúa, tuvo el costo de ₡24 000. Don Enrique, incoó proceso ordinario contencioso administrativo y civil de hacienda contra el Estado. Solicitó se le condenara al pago de los daños y perjuicios ocasionados por la falta de diligencia, y por la negligencia ante la inexistencia de señales precautorias advirtiendo a los conductores de la oquedad. El representante de la Procuraduría se opuso, interponiendo las



excepciones de falta de derecho, falta de legitimación ad causam activa y sine actione agit. El juez de primera instancia rechazó las excepciones y acogió parcialmente la acción, condenando al Estado a pagarle al actor la suma de ¢ 100 000 por daño moral, ¢ 20 000 por gasto de grúa y ¢ 482 000 por reparación de daños materiales. Ante apelación interpuesta, el Tribunal confirmó la sentencia de primera instancia.

(...)

**VII.** Previo a la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, la responsabilidad del Estado, encontraba su asidero positivo, fundamentalmente en el numeral 1045 del Código Civil, así como los cánones 9 y 41 de la Constitución Política. En esta tesitura, la resolución N° 263 de las 15:30 horas del 22 de agosto de 1990 señaló:

" **V.-** Recientemente esta Sala al resolver un caso de responsabilidad del Estado cuyos hechos se habían suscitado en el año 1972, es decir antes de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública (cuando se aplicaban las normas generales sobre responsabilidad, contenidas en el Código Civil), en sentencia N° 263, de las 15 horas y 30 minutos del 22 de agosto de 1990, señaló que: "V.- Los conceptos de responsabilidad de la Administración Pública y del deber de indemnizar han evolucionado mucho en el derecho occidental. En la antigüedad no se concebía la responsabilidad estatal proveniente del daño o el perjuicio que la actividad de la Administración o de sus agentes pudiera producir a los administrados. Más tarde, se admitió, en ciertos casos, la responsabilidad de los funcionarios y se reconocieron algunos derechos al individuo, frente al Estado. Luego aparecieron las teorías de los actos de gestión y actos de autoridad. En los primeros, las actividades caen en la esfera del derecho privado por existir una igualdad de derecho entre las partes; los otros se refieren a las actividades regladas por el derecho público, donde hay una desigualdad de derechos que caen en el dominio de las relaciones de poder, para determinar así que, si el acto perjudicial es un acto de autoridad, entonces el Estado no es responsable, porque las decisiones nacen de su soberanía y no de un derecho de carácter patrimonial. Posteriormente fueron abandonadas estas teorías, para entrarse a analizar la responsabilidad del Estado merced a lo cual se llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede entrañar una responsabilidad estatal, pero ella se subordinó a la existencia de una falta de servicio. Se



estableció que existía falta de servicio si al cumplirse la función se causaba un daño. Ello aún cuando el funcionario ejerciera su labor como tal, si al hacerlo, actuó con negligencia, o incurriendo en omisiones, o errores vinculados al servicio, o cuando no se cumplía la función debiendo realizarse, o se efectuaba en forma tardía. Quedó establecida además, la falta del funcionario o falta personal, que es aquélla en que se incurre cuando éste se extralimita en sus atribuciones. Luego se aceptó que ambas faltas podían coexistir, y aunque diferentes, podían concurrir a la producción de un daño si la falta personal estaba ligada a la ejecución de un servicio público. Por último, se arriba a la última etapa de la evolución para reconocer la responsabilidad de la Administración por razón del simple funcionamiento del servicio, sin necesidad de probar la culpa del funcionario encargado de su prestación. VI. Nuestra Ley General de Administración Pública fue promulgada en el año 1978. El hecho a que se refiere el sub-júdice, acaeció mucho antes de su vigencia, a saber -como ya se dijo en el año 1972. En ese entonces, la responsabilidad de la Administración encontraba su asidero en los artículos 1045 y siguientes del Código Civil, régimen al que también están sometidos los administrados. Sin embargo, en relación con los hechos acaecidos con anterioridad a la citada Ley, como el que aquí se conoce, es posible engarzar la responsabilidad que de ellos proviene -y darle la extensión que la evolución del concepto ha sufrido en otros países-, en el artículo 9 de la Constitución Política, al establecer éste que: "El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable" (el subrayado no es del texto original). Tal norma halla su complemento en el artículo 41 ibídem que establece el derecho de indemnización por los daños recibidos en la persona, propiedad o intereses morales. De esos preceptos constitucionales, deriva una especie de responsabilidad objetiva de la Administración. Ahora, si se relaciona esto último con el párrafo 4º del artículo 1048 del Código Civil que recoge la teoría del riesgo creado y establece la responsabilidad de aquellas empresas o entidades que se dediquen a la explotación de minas, fábricas, establecimientos de electricidad, industriales o de construcción, procede atribuir tal responsabilidad a la Administración, pues ésta suele desarrollar también esas actividades, al igual que los administrados."

***VIII.- Actualmente, es un presupuesto fundamental, indiscutido en la especie, que por mandato constitucional (artículo 41) y legal (artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública), la Administración, debe responder por los daños que cause en su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal. El meollo***



del agravio, consiste en determinar si a partir de la carta venta se determinó en forma errada, quién es la persona legitimada para demandar la indemnización por los daños sufridos por el vehículo, ante el funcionamiento anormal e ilegítimo de la Administración. Sostiene el recurrente, la ausencia de legitimación del actor, para incoar el presente proceso, porque en el momento del accidente, no era el propietario del vehículo, sino solamente su conductor. El alegato no es de recibo. En el sub-júdice, el actor adquirió el vehículo mediante el contrato de compraventa celebrado el 31 de octubre de 1990, según la carta de venta de folio 2. El documento referido, adquirió fecha cierta el 19 de enero de 1993, y fue presentado al Registro Público el 25 de junio de 1993. De conformidad con los artículos 12, y 16 de la Ley de Tránsito N° 5930 del 13 de setiembre de 1976, vigente en el momento del accidente, la carta venta, es un título sujeto a inscripción en el Registro Público. Debe contener una razón notarial de fecha cierta para su inscripción, y a partir de su presentación a Registro, el negocio jurídico subyacente en ese título afectará a terceros, en virtud de la publicidad registral. En el sub-júdice, la oponibilidad del contrato de compraventa del vehículo, surgió desde el momento mismo de su presentación, esto es, el 25 de junio de 1993. Por otro lado, el accidente sufrido por el vehículo y sus ocupantes, entre ellos el actor, tuvo lugar el 16 de noviembre de 1992 y la demanda se interpuso el 27 de mayo de 1994. Es decir, el actor ejercitó el derecho de acción en su condición de propietario registral del vehículo, pues la razón notarial de fecha cierta, y su presentación ante el Registro Público, se realizaron con antelación a la interposición de la demanda. Ergo, el actor al presentar la demanda, sí estaba legitimado como propietario, para ejercitar el derecho de indemnización por daños. Es menester recordar, que dentro de los atributos ínsitos del derecho de propiedad, se encuentran, entre otros, los derechos de defensa e indemnización (artículo 264 incisos 4 y 5). Así las cosas, el anterior propietario registral del vehículo, pudo haber ejercitado igualmente el derecho de indemnización, en el tanto se mantuviera como un bien de su propiedad, y el derecho de acción por los daños, no hubiese sucumbido ante la prescripción. Sin embargo, no lo hizo. En consecuencia, el nuevo propietario del vehículo accidentado, adquirió junto con el bien, el derecho a accionar por los daños sufridos en el vehículo, aunque estos ocurrieran en fecha anterior a que el bien ingresara registralmente dentro de su patrimonio. Así las cosas, los juzgadores de instancia, no apreciaron erróneamente el documento en mención, pues su adecuada valoración permite afirmar, -como en efecto lo hicieron- la titularidad del actor sobre el bien siniestrado, adquirida





**previamente a que ejercitara su derecho de acción, situación que lo legitima a interponer la demanda.**

**IX.-** Adicionalmente a lo dicho, como bien lo cita el juez de instancia, esta Sala ha venido aceptando la legitimación del conductor del vehículo damnificado, para gestionar la indemnización correspondiente, aunque no sea su propietario. El voto de esta Sala 042-F-94 de las 14:45 horas del 10 de junio de 1994 en lo conducente dispuso: "III. Para despojar de formalismos innecesarios a la administración de justicia, inclusive cabe admitir que, aún cuando el conductor del vehículo damnificado no sea su propietario a la fecha del accidente, estaría legitimado activamente para establecer los reclamos judiciales que sean necesarios a fin de obtener la indemnización correspondiente, por la responsabilidad que se tiene frente al dueño del vehículo". (Ver en igual sentido el voto 092-F-94 de las 15:25 horas del 9 de noviembre de 1994). En mérito de lo expuesto, el agravio señalado no es de recibo y se impone su rechazo.

**X.-** Finalmente, aduce el recurrente, violación directa de los artículos 455, 240 y 12 de la Ley de Tránsito, porque el acto jurídico presentado a registro, produce sus efectos a futuro, sin retrotraerlos a la fecha en que se realiza. Al momento del accidente, concluye, el propietario registral del vehículo era otra persona, por lo que sólo ella tiene legitimación para reclamar lo cobrado por el actor. En primer lugar, y previo a analizar la procedencia del agravio, es necesario señalar, que el cuerpo normativo sobre el cual aduce violación directa el recurrente, carece de los artículos 455 y 240. En consecuencia, esta Sala ceñirá el análisis del vicio planteado, al artículo 12 de la Ley de Tránsito N° 5930 del 13 de setiembre de 1976, vigente al momento de los hechos.

**XI.-** El agravio presentado no es de recibo. Los juzgadores de instancia, no afirman en ningún momento, como lo pretende el casacionista, que con la presentación de la Carta de Venta al registro, se retrotraen los efectos de la compraventa, -para terceros- al momento de su celebración. No existe en el sub-júdice, aplicación errónea del numeral citado, pues los juzgadores no fundan la legitimación del actor, para incoar la acción por daños y perjuicios, en su condición de propietario del vehículo al momento del percance, sino en su condición de propietario, previo a la presentación de la demanda. El Juzgado, en un prolijo y detenido razonamiento -acogido por el Tribunal- sobre la legitimación del



actor, reconoce que al momento del percance, el conductor no era el propietario registral del vehículo. Sin embargo, concede lo demandado al encontrarle legitimado, porque previo a la presentación de la demanda, la carta de venta, había sido presentada a registro, adquiriendo el comprador desde ese momento - y no antes-, la condición de propietario ante terceros. En todo caso, en adición a lo señalado, debe reiterarse la posición de esta Sala, que ha venido aceptando la legitimación del conductor del vehículo, para plantear este tipo gestiones, ante la responsabilidad que tiene, por los daños sufridos a la propiedad del titular del bien. En la fecha del incidente, el contrato de compraventa del vehículo, era perfecto entre las partes, pues su celebración data del 31 de octubre de 1990. El negocio jurídico en mención, se hizo oponible a terceros, con la presentación a Registro, de la Carta de Venta. Aunque el conductor del vehículo accidentado, gozaba en ese momento, de legitimación para plantear el proceso correspondiente en esa condición, prefirió hacerlo con posterioridad, a título de propietario, en un momento en que a nivel registral reunía esta condición. En consecuencia el fallo impugnado, se encuentra ajustado a derecho, y se impone el rechazo del alegato planteado." <sup>7</sup>

## FUENTES CITADAS

---

<sup>1</sup> Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo. Resolución N° 99 de las catorce horas treinta minutos del veintiocho de febrero del dos mil tres.

<sup>2</sup> Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 661 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del cinco de julio de dos mil dos.

<sup>3</sup> Procuraduría General de la República. Dictámen C-064-2004 de veinticuatro de febrero del dos mil cuatro.

<sup>4</sup> Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2001-00134 de las once horas veintidós minutos del dos de febrero de dos mil uno.

<sup>5</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 00136 de las catorce horas cuarenta minutos del veintitrés de agosto de



---

mil novecientos noventa y uno

- <sup>6</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 272 de las once horas veintidós minutos del dos de febrero de dos mil uno.
- <sup>7</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 568 de las dieciséis horas veinticinco minutos del veintisiete de julio del año dos mil uno.