

# CRITERIOS CONSTITUCIONALES SOBRE EL AUMENTO SUSTANCIAL DE LAS MULTAS EN MATERIA DE TRÁNSITO

## Glosa de Carlos Manavella

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió, a las 10,31 hrs. del 27 de mayo de 2011 la Res. N° 2011-6805 resolviendo una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 131. k de la Ley de Tránsito. N° 7331 del 13 de abril de 1994 y sus reformas. En ella incursiona en importantísimos temas y desenvuelve razonamiento que sin duda serán trascendentes ante la conflictividad que se avecina como consecuencia de los sustanciales aumentos en los montos de las multas en materia de tránsito y sus inevitables impugnaciones.

Por estas razones queremos aquí glosar la sentencia para facilitar su lectura y comprensión.

### 1. La acción

El accionante solicitaba la inconstitucionalidad del precepto citado, específicamente en la hipótesis "*...no use el cinturón de seguridad*", al entender que existía una desorbitada relación entre la infracción y su sanción a través del monto de la multa que allí se establecía en la norma que se impugnaba.

Basaba sus razonamientos, citando jurisprudencia constitucional sobre los principios de razonabilidad y proporcionalidad que debe respetar el legislador al momento de imponer sanciones y que, según el accionante, fueron dejado de lado por varias razones que subraya: una elevación sustancial del monto –de hasta quince veces- en relación con la anteriormente existente, sin ninguna justificación técnica, una desconsideración frente a la condición económica del infractor –que necesitaría un mes y medio de trabajo para pagarla- la ausencia de criterios técnicos que permitan seriamente sostener que el cinturón de seguridad fortalece la seguridad vial -como afirma la ley- pues, en su opinión, no contribuye a evitar accidentes de tránsito sino que tiene la intención de proteger al conductor de los efectos posteriores al accidente y -en algunos casos- más bien podría contribuir a ocasionarlos. Agregaba, que la multa establecida resulta ser la misma que otro tipo de acciones que sí ponen en claro peligro la seguridad vial y que se incluyen en la misma norma.

### 2. El criterio de la Procuraduría General de la República

Por su parte la Procuraduría General de la República, contestando en la audiencia concedida, comenzó señalando la divergencia que, a su juicio, se daba entre el escrito de invocación de inconstitucionalidad, el escrito de interposición de la acción y el auto de curso que emitió la Sala. Consideraba que la delimitación del objeto de la acción planteada quedó circunscrito a la frase "*no use el cinturón de seguridad*", contenido en el inciso k) del artículo 131 y no a todo el texto del citado artículo y mucho menos a otras normas del mismo cuerpo legal que no fueron reclamadas de forma alguna en la invocación y respecto de las que tampoco se hace mención en el escrito de interposición, tal cual ocurre con la que dispone el aumento del 30 por ciento por concepto de recargos y la que regula la pérdida de puntos por este tipo de infracción, normas tales que el recurrente utiliza en su argumentación pero contra las que no reclamó oportunamente ni en el escrito de invocación ni tampoco en la propia acción de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo del asunto, la Procuraduría rebate la afirmación del accionante sobre la supuesta inexistencia de criterios técnicos que justifiquen la multa, así como la falta en la ley de excepciones razonables a esa obligación; sobre este punto recuerda el criterio de la

Sala en la sentencia 2004-10039 donde reconoce que la obligación de usar el cinturón no contraviene el Derecho de la Constitución, siempre que se respete el principio de reserva legal por tratarse de una limitación justificada a derechos fundamentales. Añade que la misma Sala reconoce la existencia de criterios técnicos que apoyan la propiedad del uso de este tipo de aditamentos para la protección de la vida. Con ese fundamento la Procuraduría no encuentra lesión a la Constitución Política en tanto se respeta el principio de legalidad y se actúa en protección del derecho de terceros y la protección del orden público y además el propio inciso k) señala que la obligación de usar el cinturón lo es salvo que exista un motivo justificante vinculado con la salud. Por otra parte, en lo que se refiere a la supuesta infracción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad del monto de la multa, señala el órgano asesor que debe considerarse primero que la Ley del Patronato Nacional de la Infancia no fue invocada en el asunto base ni tampoco figura en la petitoria, por lo que dicha disposición no puede ser anulada de oficio.

Sobre el argumento de las condiciones económicas del infractor, a juicio de la Procuraduría, la propia Sala ya se había referido a la constitucionalidad de las multas, especialmente de las tributarias que no toman en consideración la particularidad de los casos concretos cuando se trata de una sola conducta posible, como en el caso.

El argumento final de fondo remata razonando que el establecimiento de la multa mencionada es una potestad parte de la discrecionalidad legislativa, por lo que resulta difícil establecer cuál es el monto adecuado que debe fijarse en casos como éste donde la intención es claramente disuasiva y que si bien podría considerarse alto, no puede entenderse confiscatorio en tanto el decreto de salarios mínimos para el primer semestre de 2010 señala que el salario mensual de los trabajadores no calificados es ligeramente inferior que el setenta y cinco por ciento del auxiliar administrativo del Poder Judicial. Con esto, se demuestra que la multa fijada es un poco más alta que el salario de un trabajador no calificado, lo cual parece significar en algunos casos un sacrificio personal alto, pero no alcanza a ser confiscatorio en los términos recogidos en el artículo 40 de la Constitución Política.

Todas estas razones justifica la oposición de la Procuraduría a la acción.

### **3. El voto de mayoría**

Con este marco, y en redacción del Magistrado **Castillo Viquez**, la Sala emite su criterio de mayoría -. Calzada M., Armijo S., Cruz C. y Castillo V.- sobre este interesante tema, lo que la obliga a incursionar sobre otras cuestiones igualmente significativas.

#### **3.1 Sobre el objeto de la impugnación**

Luego de resolver su procedencia (Considerando I) distrae su tiempo sobre el objeto de la impugnación (Considerando II y III) a raíz de la observación hecha por la Procuraduría, sosteniendo que, la disposición jurídica impugnada por el accionante se encontraba recogida en el inciso k) del artículo 131 de la Ley de Tránsito de la siguiente manera:

*"ARTÍCULO 131.- Se impondrá una multa de un setenta y cinco por ciento (75%) de un salario base mensual correspondiente al "Auxiliar administrativo I", que aparece en la relación de puestos del Poder Judicial, de conformidad con la Ley del presupuesto ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha en que se cometa la infracción de tránsito, sin perjuicio de las sanciones conexas:*

(...)

*k) Al conductor de todo vehículo que en contravención de lo establecido en el artículo 80 de esta Ley, no use el cinturón de seguridad o cuando permita que los pasajeros mayores de edad no lo utilicen o lo empleen incorrectamente, salvo que exista algún motivo justificante vinculado con la salud. Si la omisión involucra personas menores de edad, se aplicará lo dispuesto en el inciso d) del artículo 130 de esta Ley....”*

Evidentemente, señala la Sala, que el texto contiene varias reglas jurídicas y no todas ellas han sido impugnadas por lo que resulta importante realizar algunas aclaraciones previas sobre el punto jurídico que es objeto de impugnación.

Acepta el criterio de la Procuraduría de que el reclamo se circunscribe al " *segmento del inciso k del artículo 131 de la ley de Tránsito por Vías Terrestres, número 7331 del 13 de abril de 1994 y sus reformas... que dice lo siguiente "...no use el cinturón de seguridad..."*, de tal modo que queda fuera de la discusión el resto del dispositivo contenido en el citado inciso k) del artículo 131 como también las disposiciones del artículo 34 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia que establece a favor de esa entidad el pago por parte de los infractores, de una suma equivalente al treinta por ciento del monto de la multa, y el artículo 77 bis de la misma Ley de Tránsito que dispone la pérdida de puntos de la licencia de conducir. En ambos casos, la razón es que si bien el accionante menciona ambas disposiciones en su argumentación, en el escrito de invocación, ni tampoco en el escrito de interposición de la acción consta petición alguna en relación con las dos normas últimamente señaladas, de modo que cabe entender que su cita lo fue únicamente para efectos argumentativos y solamente con la finalidad de dar acento al reclamo principal.

También dentro de la delimitación del objeto de impugnación, la Sala deja en claro que no es objeto de discusión en el caso la constitucionalidad de la obligación de usar el cinturón de seguridad sino la proporcionalidad o razonabilidad de la sanción por cual –resume– considerando que el objeto de esta acción es el monto de la multa, no la multa en sí misma ni la obligación de los conductores de los vehículos de llevar su cinturón de seguridad. Por último, es clara que los principios de razonabilidad y proporcionalidad deben ser analizados caso por caso.

### **3.2 Sobre las cuestiones de fondo**

Sobre las cuestiones de fondo, y atendiendo los argumentos del accionante en cuanto a que la irrazonabilidad es clara cuando se aprecia que, en la misma norma y con el mismo monto de multa, se sancionan otras acciones cuya realización sí afecta y pone en peligro real la seguridad vial, la vida y bienes de terceras personas, cosa que no ocurre con el no uso del cinturón, de manera que penas tan altas no son acordes a su importancia relativa, tal y como si fuera algo esencial y fundamental para la seguridad vial, lo cual hace que haya una gran desproporción entre la multa fijada y los daños a la seguridad vial que pueden ocasionarse con el no uso del cinturón, la Sala responde que si bien ha aceptado la potestad del legislador de prohibir y sancionar conductas, tal facultad viene enmarcada por los límites de proporcionalidad y razonabilidad.

Recuerda, ejemplificativamente, su sentencia 2008-05179 donde había dicho:

"...En el caso de las penas, el juez constitucional puede legítimamente revisar, si existe proporcionalidad entre la sanción y la infracción cometida. El propio artículo 8 de la Declaración de Derechos del Hombre señala que "la ley no puede establecer sino las penas evidente y estrictamente necesarias". En ese sentido, la sanción impuesta debe constituir una medida estrictamente necesaria para alcanzar el objetivo buscado. Asimismo, la relación entre la infracción y la sanción debe obedecer a criterios objetivos. En ese sentido, la proporcionalidad está íntimamente ligada con la razonabilidad de las normas, siendo uno de sus componentes. La

propia jurisprudencia constitucional ha señalado como sus componentes los de: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, considerando que:

*"... La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo.(...) (Sentencia de esta Sala número 03933-98, de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho).*

Así, un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: es necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados (ver sentencia número 08858-98 de esta Sala). (...) Es claro entonces, que en cuanto a la imposición de sanciones penales, tratándose de los supuestos de razonabilidad y proporcionalidad, deben ajustarse al daño o lesión inferida al bien jurídico y las consecuencias que de él se produzcan. (...) Como se ha indicado claramente en la jurisprudencia de la Sala, es al legislador ordinario a quien le corresponde fijar la política criminal, y dentro de ella, las penas como elemento sustancial de la misma. La función de un Tribunal Constitucional en estos casos, se reduce a establecer si el supuesto impugnado, se ajusta o no a los límites señalados de razonabilidad y proporcionalidad de las penas, que tiene todo legislador en una democracia. No le corresponde a la Sala determinar, de ningún modo, el monto de las penas, ni la forma en que se han de ajustar a parámetros razonables, únicamente puede señalar, cuando éstos últimos han sido excedidos."

Obligada legalmente a examinar todos los argumentos de inconstitucionalidad, la Sala nota que la parte fundamental del alegato del accionante lo constituye la afirmación de que el bien jurídico que sustenta la sanción establecida es el logro de una mayor seguridad vial, y con base en este aserto es que reclama contra la multa fijada por el no uso del cinturón a la que se califica de desproporcionada respecto del logro de ese fin comparándola con otras conductas contenidas en otros incisos del mismo artículo -como conducir de forma temeraria en zonas urbanas, irrespetar las señales de tránsito fijas y o irrespetar la señal de alto de la luz roja de un semáforo- conductas todas cuyo cumplimiento sí está directamente y evidentemente relacionado con el logro de una mayor seguridad vial. (Considerando VI)

La Sala rechaza el argumento, con base en otros artículos de la Ley de Tránsito, como el 80, del que se infiere que los bienes jurídicos que se quieren proteger son otros, como la integridad física y seguridad por lo que es incorrecto comparar esta obligación con otras como las que cita el accionante que -si bien se sancionan con el mismo monto de multa- responden,

según la misma ley, a la protección de otro bien jurídico distinto.- De cualquier modo cabe entender, salvo prueba en contrario, que si el legislador las ubicó en el mismo rango de reproche es porque consideró equivalentes en importancia los respectivos bienes jurídicos que protegen, sin que se hayan aportado a este expediente elementos de juicio para entender que esa decisión resulta irrazonable. En resumen, en este punto, la acción es omisa en argumentos relevantes para realizar una distinción en la importancia relativa entre bienes jurídicos que lleve a la Sala a entender que, necesariamente las sanciones establecidas para protegerlos debieron ser diferentes entre sí.

En relación a un segundo argumento en el cual el accionante consideraba desorbitada la nueva multa tanto en su relación con la anterior como con sus ingresos, la Sala se extendió (Considerando VII)

En relación a la multa anterior –aumento de quince veces el monto original- consideraba que la discrecionalidad del legislador en materia sancionatoria, tanto administrativa como penal- debe tener sus límites.

La Sala saca aquí a relucir su famosa sentencia 2000-08193 de las quince horas cinco minutos del trece de setiembre del dos mil, sobre la legitimidad constitucional de la potestad sancionadora de la Administración y de su prudente y racional uso –ultima ratio-.

*“ ... De esta forma se acepta que no sólo **el Estado no puede pretender resolver todos los problemas de los ciudadanos y de la sociedad en general a través de la sanción, sino que tampoco puede tener poderes ilimitados para hacerlo.** En ese sentido se habla del **principio de utilidad, que exige la relevancia del bien jurídico tutelado y la idoneidad del medio para tutelar ese bien jurídico.** Toda prohibición sin estos elementos se considera injustificada e ineficaz. La potestad sancionadora no es pues, un fin en sí misma, sino un medio para hacer más eficaz el ejercicio de otras potestades que el ordenamiento atribuye a la Administración para satisfacer intereses generales. (Sentencia 2000-08191 de las quince horas tres minutos del trece de setiembre del dos mil) [...] **En cuanto a los principios aplicables al régimen sancionatorio administrativo, se ha establecido que éstos tienden a asimilarse a los que rigen en el Derecho Penal, pues, ambos son manifestaciones del poder punitivo del Estado e implican la restricción o privación de derechos, con la finalidad de tutelar ciertos intereses.** Tanto las normas sancionatorias administrativas como las penales poseen una estructura y funcionamiento similar: la verificación de la conducta prevista produce como consecuencia jurídica una sanción. **El Derecho de la Constitución impone límites al derecho sancionador, que deben ser observados tanto en sede penal como en la administrativa; ciertamente, en este último caso con determinados matices que se originan en la diversa naturaleza de ambos:** "Como reiteradamente ya ha señalado esta Sala, al menos a nivel de principios, no puede desconocerse una tendencia asimilativa de las sanciones administrativas a las penales, como una defensa frente a la tendencia de liberar -en sede administrativa- al poder punitivo del Estado de las garantías propias del sistema penal. Siendo innegable que las sanciones administrativas ostentan naturaleza punitiva, resulta de obligada observancia, al menos en sus líneas fundamentales, el esquema de garantías procesales y de defensa que nutre el principio del debido proceso, asentado principalmente en el artículo 39 de la Constitución Política, pero que a su vez se acompaña de las garantías que ofrecen los artículos 35, 36, 37, 38, 40 y 42 también constitucionales. Así, ya esta Sala ha señalado que "todas esas normas jurídicas, derivadas de la Constitución Política como modelo ideológico, persiguen ni más ni menos que la realización del fin fundamental de justicia que es el mayor de los principios que tutela un Estado de Derecho, en la que se incluyen reglas -principios generales- que tienen plena vigencia y aplicabilidad a los procedimientos administrativos de todo órgano de la Administración, se reitera, pues, los principios que de ella se extraen son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador." (resolución N° 1484-96) "...las diferencias procedimentales existentes entre las sanciones aplicables a infracciones y a delitos, no pueden conducir a ignorar en el ámbito del procedimiento*

*administrativo las garantías de los ciudadanos, en efecto, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado." (resolución N° 3929-95). Así, la tendencia inequívoca de este Tribunal ha sido pronunciarse a favor de la aplicación, aunque ciertamente con variaciones, de los principios rectores del orden penal al derecho administrativo sancionador, de manera que resultan de aplicación a las infracciones administrativas mutatis mutandis los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad propios de los delitos." (el énfasis no es nuestro).*

Sobre la otra cuestión la Sala sostiene que el Estado debe tomar en cuenta no sólo las condiciones relativas a levedad o gravedad, respetando, en todo momento, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino también la capacidad económica del infractor.

Afirma:

“...No cabe duda de que cuando el Estado impone una multa busca dos objetivos no excluyentes. El primero, castigar al infractor; el segundo, disuadir a los miembros del colectivo a no cometer las infracciones, o dicho de manera positiva, a respetar las normas que se encuentran en la Ley formal. **Ahora bien, ambas finalidades no se alcanzan adecuadamente cuando se hace abstracción, en la norma sancionadora, de la capacidad económica del infractor, pues cuando hay una notoria diferencia entre quienes sí pueden pagar la multa y quienes no, debido a sus escasos ingresos, la sanción resulta más onerosa para el infractor económicamente débil, con lo que se vulneran los principios de igualdad y equidad, ampliamente reconocido y garantizados en nuestra Constitución Política – artículo 33- y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos – artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-. De ahí que debe determinarse en esta acción si existe una sanción de suma gravedad para una gran mayoría de la población del país, con lo que se lesiona importantes valores, principios y derechos constitucionales. A juicio de la Sala sí existen esas infracciones por el tipo de rango de la sanción que se impone, como se detallará más abajo. Desde esta perspectiva, el bloque de Constitucionalidad le impone al legislador, cuando de imponer multas y sanciones se trata, el deber de garantizar una justa y equitativa proporción entre la cuantía de la sanción y las condiciones económicas del sancionado; amen de una justa proporción con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos atribuidos.** Para lograr tal propósito, se han diseñado técnicas legislativas como las multas que establecen mínimos y máximos, que le permiten a la Autoridad competente garantizar que la multa que se le impone al infractor tiene necesariamente una estrecha relación con su capacidad económica. Un ejemplo de ello es la multa que se refiere al salario de cada persona, tal y como ocurre con las contravenciones, toda vez que el artículo 53 del Código Penal señala que el juez debe determinar la suma de dinero correspondiente a cada día multa, conforme a la situación económica de la persona condenada, tomando en cuenta su nivel de vida, todos sus ingresos diarios y los gastos razonables para atender tanto sus necesidades como las de su familia. Cada día multa no puede exceder de un cincuenta por ciento (50%) del ingreso diario del sentenciado. En este sentido, la multa va estrechamente vinculada a la capacidad de pago del infractor, así por ejemplo: si a un campesino se le impone el pago de diez multas y su salario es de cinco mil colones, la multa será de cincuenta mil colones; si se trata de un profesional, a quien se le impuso la misma multa, pero su salario es cincuenta mil colones por día, la multa será de quinientos mil colones. En esta dirección, se cumpla a cabalidad el principio de igualdad, pues se trata de forma igual a quienes están en situaciones iguales, y en forma desigual, a quienes están en situaciones desiguales, toda vez que no hay mayor injusticia que trata en forma igual a los desiguales. Lo anterior no significa, de ninguna manera, que el Estado no pueda establecer multas fijas, aplicables a todos los miembros de la colectividad; empero, en este supuesto, la referencia debe ser la capacidad económica de la población de menores ingresos, toda vez que si ello no fuese así, se estaría tratando de forma igual a los desiguales y con ello vulnerando los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, y un principio elemental de equidad. **En el caso de las multas de la Ley de Tránsito se incurre**

en estos quebrantos constitucionales, en vista de que se establecen multas fijas haciendo abstracción de la población económicamente más débil que, por cierto son los más desgraciadamente, a causa de una injusta distribución del ingreso nacional donde, incluso, las últimas tendencias son a la concentración de la riqueza en grupos cada vez más reducidos. Al respecto, en los informes que a continuación se citan encontramos cifras que denotan un claro alejamiento del ideal que se encuentra plasmado en el numeral 50 de la Constitución Política. Con base en la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de Hogar”, del año del 2006, cuya cobertura abarcó los últimos 16 años en el país, se demuestra una profundización de la desigualdad y la ampliación de brechas sumamente graves. Al respecto, encontramos lo siguiente:..” (el énfasis es nuestro).

Y aquí la Sala exhibe importantes datos socioeconómicos, principalmente del XV Informe del Estado de la Nación incursionando en los deberes del Estado social y democrático de Derecho, principalmente en el fomento de la igualdad real y la garantía de un mínimo vital.

Introduce en esta oportunidad, un tema interesantísimo y novedoso del Derecho de los derechos humanos, el del **derecho a un mínimo vital**, diciendo:

“... al igual que la libertad y la eficiencia económica, es un valor constitucional que está presente en el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas). De ahí que fieles a esta máxima **los Tribunales Constitucionales han abogado por garantizar un mínimo vital a todos los habitantes del Estado**. La noción de mínimo vital puede ser calificada como una de las creaciones más importantes en materia de protección de derechos humanos. **El mínimo vital, que es el derecho a disponer de unas condiciones mínimas que permitan la subsistencia y la vida digna**, cumple una función múltiple, juega “(...) *el papel de derecho fundamental, de criterio para establecer la fundamentalidad de derechos prestacionales, de condición empírica para establecer la conexidad entre derechos de prestación y derechos fundamentales, de núcleo esencial del derecho al trabajo y de condición de procedibilidad de la acción de tutela*”. Esta herramienta de protección de derechos fundamentales se ha materializado en un sinnúmero de sentencias de la Corte Constitucional colombiana referentes a temas como remuneración laboral, salud, indigentes y secuestrados, procedibilidad de la tutela y carga de la prueba, entre otros temas. **Verbigracia:** Pese a que el reconocimiento de pensiones y el pago oportuno de las mismas cuenta con acciones propias para su exigibilidad, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio en los casos en que una persona de la tercera edad dependa de una pensión para su subsistencia, o que cualquier persona en circunstancias de debilidad manifiesta requiera de la seguridad social o del reconocimiento de la pensión para su subsistencia. Igual razonamiento se realiza respecto al pago de salarios y cesantías, en que se concede la protección a través de la acción de tutela, en la medida en que sea la única fuente de ingreso de la persona, y el no pago o la mora en el mismo pueda afectar el mínimo vital. Asimismo, la protección del mínimo vital ha conducido a determinar, por vía de tutela, la obligación de entidades financieras en liquidación de devolver los ahorros de una persona de la tercera edad a quien se le afecta su mínimo vital, considerando que las normas de derechos humanos están por encima de aquellas que regulan el régimen financiero. Incluso, se ha determinado que la protección del mínimo vital prevalece sobre las obligaciones legales concordatarias y sobre la prelación de créditos comerciales en caso de que se amenace el pago de mesadas mensuales (Sentencia N° **SU-1023/2001**, dictada por la Corte Constitucional de Colombia).” (el énfasis es nuestro).

Por todas esas razones –considera la Sala- cuando se imponen multas fijas, haciendo abstracción de la capacidad económica de los potenciales infractores y de las condiciones económicas de la mayor parte de la población, dejando de lado el hecho de que la mayoría de ésta tiene un ingreso promedio inferior a mil dólares mensuales no cabe duda que se lesionan principios cardinales del Estado social y democrático de Derecho, entre ellos: el de igualdad, el de proporcionalidad, razonabilidad y se amenaza y les afecta el mínimo vital de la persona.

Respecto del principio de razonabilidad, dice la Sala, esta se erige en el Estado social y democrático de Derecho como un límite infranqueable a la arbitrariedad. “De ahí que hoy es pacíficamente aceptada la teoría de interdicción de la arbitrariedad. Por ello, el ejercicio de las potestades discrecionales no autoriza a ningún órgano o ente a dictar normas y actos arbitrarios, que lesionen principios elementales de justicia y equidad. En este sentido, las leyes, al igual que los actos de la Administración Pública, deben ser idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto. Por otra parte, es tesis de principio en la doctrina más autorizada del Derecho Constitucional y de los Tribunales Constitucionales, así como los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos, la vigencia y la aplicación de estos principios.”

Se ha indicado que el principio de razonabilidad constituye un límite a las potestades discrecionales de las Administración Pública en lo referente a la restricción de los derechos fundamentales. La Sala transcribe textos de jurisprudencia constitucional comparada sobre la necesidad de que el juicio o test de razonabilidad se base en una metodología confiable y objetiva, que permita analizar la conducta de la Administración.

Agrega que, en sintonía con la doctrina más autorizada del Derecho Constitucional, la Sala Constitucional ha receptado, en su jurisprudencia, los principios de razonabilidad y proporcionalidad precisando su contenido en reiteradas sentencias.

Recuerda los principales pasaje de su voto N° 5236-99 estableció los componentes de la razonabilidad:

*“... Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada ‘razonabilidad técnica’ dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.)... Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de ‘razonabilidad técnica’ hay que analizar la ‘razonabilidad jurídica’. Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la ‘razonabilidad’ al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que ‘...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea ‘exigible’ al individuo...”* (sentencia de esta



Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. Veamos, ahora, el análisis del caso concreto. Sobre la prueba de 'razonabilidad': Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional **requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de 'razonabilidad' sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada.** Ello desde luego, cuando no se trate de casos cuya 'irrazonabilidad' sea evidente y manifiesta. Retomando el alegato sobre la irrazonabilidad del plazo de dieciocho meses para optar por una pensión ordinaria, la Sala advierte que los accionantes no sólo no indican los motivos que les llevan a concluir que la norma cuestionada es irrazonable, sino que tampoco aportan prueba alguna que permita a este Tribunal llegar a esa conclusión, transformando el debate en la exposición de conceptos subjetivos. Por otra parte, el caso no presenta las características de ser una situación de 'irrazonabilidad' evidente y manifiesta que además sea fácilmente perceptible, antes bien, de manera abstracta se puede indicar que la norma se ajusta al fin de la reforma legislativa, cual es corregir las distorsiones del sistema de pensiones derogado, creando de manera paralela un nuevo sistema que resguarda el "derecho de pertenencia al régimen del Magisterio Nacional" que esta Sala ha reconocido como un derecho de los cotizantes." (La negrita no corresponde a la sentencia original y fue aportada por el magistrado redactor).

“Por su parte, el segundo principio, el de proporcionalidad, implica que el acto legislativo deber ser apropiado para la realización de los fines que en él subyacen (principio de adecuación); debe ser necesario, es decir, que debe imponer la menor cantidad posible de restricciones a los derechos fundamentales de los habitantes de la República, lo que supone que el medio empleado por el legislador debe ser adecuado y necesario para alcanzar el objetivo propuesto y, sólo puede ser necesario, cuando el legislador no podía haber elegido otro medio, igualmente eficiente, pero que no limitase o lo hiciere de forma menos sensible el derecho fundamental y; por último, proporcional en sentido estricto, es decir, un acto legislativo justo a la medida.”

Dicho lo anterior, define la Sala, “no cabe duda que el monto de la multa, que hoy en día es de 237.000 más el 30%, sea la suma de 307.100, impone una restricción más allá de lo razonable a los derechos fundamentales –al patrimonio de las personas-; elige el medio más gravoso, sea de la multa fija y alta, haciendo abstracción de los ingresos reales promedio del mayor número de la población costarricense y; por último, es un acto intrínsecamente injusto, porque afecta el mínimo vital de la persona, lo que le impide llenar las necesidades básicas de él y de su familia”

#### **4. El dimensionamiento de la sentencia**

Sobre el dimensionamiento de la sentencia (Considerando VIII) la Sala lo considera necesario en tanto determina que la inconstitucionalidad del **monto** de la multa se produce desde la fecha de vigencia de la modificación mediante Ley N° 8696 de 17 de diciembre del 2008, concretamente por el inciso p) de su artículo primero, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe o situaciones consolidadas. En el caso de aquellas multas que hubiesen pagado, y cuyos actos estén firmes en sede administrativa y judicial, el Estado no está en obligación de repetir lo pagado a consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del **monto** de la multa. Por otra parte, y siguiendo la jurisprudencia reiterada de este Tribunal (véanse las sentencias números 90-479 y 01-4888), en el sentido de cuando se declara inconstitucional una norma que modifica otra, el efecto de esa declaratoria hace que la norma derogada recobre su vigencia, y con fin de evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz social, se

tiene por vigente el **monto** de la multa que se aplicaba ante de la promulgación del monto de la multa anulada.

#### **5. Los votos de minoría**

Los magistrados Mora Mora, Araya García y Hernández Gutiérrez se separaron de la decisión de la mayoría y declararon sin lugar la acción -en redacción del primero- considerando que los argumentos ofrecidos dentro del expediente son insuficientes para declarar la inconstitucionalidad de la norma, descartando que haya una desproporción en razón del bien jurídico protegido -integridad física y seguridad del conductor- y que el sustancial aumento de la multa es un cambio constitucionalmente admisible en grado de importancia que el legislador le asigna al bien jurídico protegido por el uso del cinturón o por la necesidad de actualizar una suma excesivamente baja de multa con la que se sancionaba la infracción anteriormente