

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: DESAFECTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

RESUMEN: El presente informe de investigación incorpora distintas nociones respecto al tema de los bienes de dominio público, abarcándose la definición y caracteres del dominio público, también estableciéndose la forma en que estos bienes pueden ser afectados o desfectados, este es un análisis de la doctrina nacional y la normativa atinente, también se recopila la posición de la Procuraduría General de la República que establece el procedimiento respectivo para que un bien pueda salir de las manos del Estado y jurisprudencia que desarrolla el tema.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	1
a)Concepto de Dominio Público.....	1
b)Caracteres del Dominio Público.....	2
c)Elementos del Dominio Público.....	3
Elemento Subjetivo.....	3
Elemento Objetivo.....	3
Elemento Teleológico.....	4
d)Afectación y Desafectación.....	4
2NORMATIVA.....	5
a)Constitución Política	5
b)Código Civil.....	5
3JURISPRUDENCIA.....	6
a)La desafectación debe ser dictada por ley de la Asamblea Legislativa y tener la autorización del ente público titular del bien.....	6
b)Naturaleza de los bienes del Estado.....	15

1 DOCTRINA

a) *Concepto de Dominio Público*

[Romero Pérez]¹

“Conjunto de bienes (de la naturaleza que sean) subordinado a un régimen jurídico especial de derecho público, sustraídos al comercio privado y destinados al uso de la colectividad. Se trata de un tipo de propiedad estatal regulada por este derecho.

Para el jurista Gayo, las cosas públicas eran aquellas que le pertenecían a la comunidad política, abarcando las cosas del “Poder Político” romano, propias de lo que hoy llamamos dominio público y dominio privado del Estado.”

b) Caracteres del Dominio Público

[ROMERO PÉREZ]²

“Siendo el dominio público un conjunto de bienes que, de conformidad con el Ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política -pueblo-, hallándose destinados al uso público -directo o indirecto- de los habitantes del país, se puede indicar que tiene estas características:

- Inalienable
- Imprescriptible
- Inembargable.

Lo anterior qué significa?

Inalienable: que no puede ser alienado, enajenado (calidad jurídica del bien que NO puede ser transmitido a título gratuito u oneroso; viene del latín jurídico alienare, que significa transmitir a otro -alienus-; sacar algo fuera de sí.)

Imprescriptible: que no puede prescribir, es decir, que otra persona no puede adquirir esos bienes por la mera prescripción (del latín praescriptio -de praescribere-; escribir en cabeza, al principio o en el encabezado) id.e. Modo de extinguirse los derechos y las obligaciones, derivado del no uso o ejercicio de los mismos durante el plazo señalado por ley.

Por usucapion (prescripción adquisitiva) no se pueden adquirir bienes públicos. Ello daría lugar al delito de usurpación, (artículo 227 del Código Penal).

Inembargable: que no puede ser embargado ni proceder a la ejecución ni de despojo de esos bienes del dominio público.”

c) Elementos del Dominio Público

[CASTRILLO ARIAS]³

Elemento Subjetivo

“Se refiere al titular del bien. El bien de dominio público tiene como titular al Estado.

Resulta interesante el punto de vista del tratadista Marienhoff (citado en la obra de Canasi), que niega que exista un derecho subjetivo del Estado sobre los bienes de dominio público, por cuanto dicho autor dice que el estado no debe ser confundido con sus elementos integrantes: pueblo, territorio y potestad pública. Esta posición confunde la naturaleza constitutiva del Estado, con lo que dentro de los elementos que lo integran tiene indudablemente, mayor valor, que es el pueblo, el que puede resultar en la práctica el verdadero propietario.

Elemento Objetivo

[CASTRILLO ARIAS]⁴

“El dominio público en definitiva podría, por disposición legal, abarcar todos los elementos que componen los bienes privados. Pero de acuerdo a las circunstancias de la realidad estatal podrían carecer de importancia, por ejemplo determinar algunos bienes, como por ejemplo un bien consumible, sobre todo por su relativa corta permanencia. Así como los bienes que por naturaleza se prevea sobre ellos poca adaptación a un fin público.”

[ARIAS SÁNCHEZ]⁵

“De conformidad con nuestra legislación, especialmente el Código Civil, cualquier bien es susceptible de formar parte del dominio público.

No interesa en nuestro país la naturaleza del bien o su origen, a efectos de calificarlo como bien dominial. No existe objeto alguno capaz de escapar a la voluntad del legislador, si este lo considera lo suficientemente importante para el interés público como para hacerlo objeto del régimen privilegiado del demanio. Así lo esencial en nuestro país es la presencia de la afectación, como acto que atribuye un destino específico al bien y lo hace ingresar al dominio público.

Elemento Teleológico

Se refiere a la finalidad o destino a que se someterán los bienes de dominio público.

La mayoría de la doctrina considera que el dominio público está destinado a un uso público directo o inmediato y el indirecto mediato. Y de esta mayoría alguna sección mantiene la idea de que solo, los bienes susceptibles de uso directo pertenecen al dominio público, sin embargo otra sección opina que los bienes destinados a un uso indirecto a través de un servicio público, son dominio público.”

d) Afectación y Desafectación

[ROMERO PÉREZ]⁶

“A) La afectación o la consagración, es el hecho o la manifestación de voluntad del Poder Público, para que una “cosa” quede incorporada al uso y goce de la comunidad.

Esa afectación debe hacerse mediante una ley, por regla general y debe estar destinada a satisfacer un interés o necesidad pública.

B) Desafectar es sustraer o quitar una “cosa” del dominio público (de la titularidad del Estado y del régimen del derecho administrativo) para pasarla al dominio privado o como bien

patrimonial estatal -subordinado al derecho privado-. Así este bien deja de ser público para ser privado.

La desafectación procede, igualmente, por lo general, mediante Ley expresa.

[ARIAS SÁNCHEZ]⁷

"La doctrina admite a la desafectación como un acto por el que se excluye a un bien del dominio público, incorporándolo al dominio privado del Estado o de los particulares. Su naturaleza debe ser correlativa al acto de afectación y en general se le considera como un acto discrecional de la Administración, cuando la afectación no provino de una ley."

2 NORMATIVA

a) Constitución Política

[ASAMBLEA CONSITTUYENTE]⁸

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

- 14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

b) Código Civil

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁹

ARTÍCULO 261.-

Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

ARTÍCULO 262.-

Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.

3 JURISPRUDENCIA

a) La desafectación debe ser dictada por ley de la Asamblea Legislativa y tener la autorización del ente público titular del bien

Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República

[Procuraduría General de la República]¹⁰

OJ-036-2005

15 de marzo del 2005

Señora

Diputada Carmen María Gamboa Herrera

Presidenta

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Comisión Permanente de Gobierno y Administración
Asamblea Legislativa

S. D.

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, Ana Lorena Brenes Esquivel, nos referimos a su oficio de fecha 18 de febrero pasado, por el cual solicita el criterio de esta Procuraduría, de conformidad con el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de ley de "AUTORIZACION AL ESTADO PARA QUE DONE DOS TERRENOS DE SU PROPIEDAD A LA MUNICIPALIDAD DE CAÑAS", proyecto tramitado bajo el expediente N° 15.240, el cual fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 111 de 11 de junio del 2003.

Sobre el particular y a modo de preámbulo, nos permitimos manifestarle lo siguiente:

El criterio que se emite es estrictamente técnico jurídico, constituyendo una opinión jurídica que no es vinculante, ni de acatamiento obligatorio para el órgano consultante, conforme lo dispone el numeral 3 inciso b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de modo que no entramos a analizar la conveniencia u oportunidad de la negociación, toda vez que ello compete al plenario de la Asamblea Legislativa en uso de sus potestades.

Por hechas las anteriores manifestaciones, conviene entrar en el examen del citado proyecto de ley.

"Artículo 1º- Autorizase al Estado, cédula jurídica N° 2-000-045522, en la persona de su representante, para que done a la Municipalidad de Cañas, Guanacaste, cédula jurídica N° 3-014-042101 los siguientes fundos de su propiedad:

a) Finca del partido de Guanacaste, inscrita bajo el sistema de Folio Real, matrícula N° 5-34058-000, duplicado A, cuyo terreno está destinado a construir un aeropuerto; sito: en distrito 1°, Cañas, cantón VI Cañas, de la provincia de Guanacaste; mide: treinta y dos mil trescientos metros cincuenta y tres decímetros cuadrados; linda: al norte con Miguel González y otros; al sur, con Líneas Aéreas de Cañas Limitada; al este, con carretera interamericana con un frente de ochenta y cinco metros con sesenta y tres centímetros lineales; al oeste, parte de sucesión de Pedro Achío Sánchez; soporta una servidumbre trasladada cuyas citas son :304-21473-01-0901-001.

b) Finca del partido de Guanacaste, inscrita bajo el Sistema de Folio Real, matrícula N° 5-23076-000, cuya naturaleza es de terreno para la ampliación del campo de aterrizaje, sito en el distrito 1°, Cañas; cantón VI, Cañas, provincia de Guanacaste. Mide treinta y ocho mil seiscientos metros cuadrados; linda: al norte y al sur con Petronila Báez Selva; al este y al oeste con el campo de aterrizaje de Cañas. No soporta gravámenes ni anotaciones.

Artículo 2°- Los inmuebles relacionados en el artículo anterior quedan desafectados para el destino para el cual fueron comprados por el Estado que en su momento fue para campo de aterrizaje de aeronaves. En su lugar serán destinados en la proporción que disponga el Consejo Municipal para la expansión en área útil de la Escuela Antonio Obando Espinoza; la ampliación del cementerio de la localidad de Cañas, y para la creación de un parque público de carácter recreativo, deportivo y orientado a la promoción y protección del medio ambiente.

En caso de que la Municipalidad desvíe el destino aquí dispuesto, ambos inmuebles revertirán al Estado sin ningún tipo de pago por indemnización.

Artículo 3°- Autorízase a la Procuraduría General de la República para que, por medio de la Notaría del Estado otorgue la escritura correspondiente y proceda a formalizar e inscribir en el Registro Público esta donación, la cual para efectos fiscales se estima en un colón. Asimismo, se exonera del pago de impuestos nacionales y municipales, timbres de toda clase y derechos de inscripción.

Artículo 4º- Una vez inscritos los bienes indicados en el artículo 1 a nombre de la Municipalidad y al existir tres destinos que suponen igual cantidad de segregaciones, queda autorizada la Municipalidad de Cañas para que por medio de sus servicios topográficos y notariales proceda a levantar los planos y a otorgar las escrituras de traspaso. Un lote será segregado a nombre de la Junta Administrativa de la Escuela Antonio Obando Espinoza, cédula jurídica N° 3-008-228085. Los otros dos lotes, correspondientes a la ampliación del cementerio y al parque quedarán a nombre de la Municipalidad de Cañas, por administrar esta los bienes.

Rige a partir de su publicación."

AUTORIZACION, NATURALEZA DEL CONTRATO Y PARTES

Autorización: Para este caso, resulta indispensable la aplicación del artículo 69 párrafo 3º de la Ley de la Contratación Administrativa, 70.2 de su Reglamento y 67 del Código Municipal, las disposiciones citadas resultan facultativas y no imperativas para la administración activa. Es importante recordar que las leyes dictadas por la Asamblea Legislativa, mediante las cuales se autoriza a las instituciones públicas a traspasar sus bienes carecen de efectividad por sí mismas; es decir, que además de su emisión requieren de la posterior aprobación de traspaso por parte del ente público y la autorización a su representante para que suscriba la correspondiente escritura pública. Con ello se da cumplimiento al principio de legalidad, mismo que señala el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Naturaleza del contrato: Por estar en presencia de un contrato traslativo de dominio, que es efecto o finalidad primordial a la que se dirige, se opta por el contrato de donación dadas las características de gratuidad que presenta el mismo (artículos 1404 y 1394 del Código Civil).

Partes contratantes: El donante lo es el ESTADO, el cual, como ente público mayor y por tener las fincas objeto del contrato, naturaleza afecta a un fin público que es: terrenos destinados para la construcción y ampliación del campo de aterrizaje de aeronaves en Cañas, Guanacaste, según se ha señalado anteriormente, por el deber de actuar conforme al principio de legalidad, el cual esta dispuesto en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, sus actuaciones deben estar sometidas al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos

actos o prestar los servicios que el ordenamiento le autorice, por lo que requiere aprobación legislativa para efectuar la donación. En cuanto al donatario, Municipalidad de Cañas, al ser un ente de derecho público, esta legalmente autorizado para recibir donaciones, su representación la ejerce el señor Alcalde Municipal previa autorización del Consejo Municipal, y por tratarse de un traspaso a título gratuito se pueden establecer limitaciones a la libre disposición del bien, en el entendido que dicha limitación sólo puede estipularse por un plazo de 10 años, de conformidad con el artículo 292 del Código Civil.

OBJETO DEL CONTRATO: Donación de dos fincas propiedad del Estado.

FINCA N° 1: Terreno inscrito bajo el Sistema de Folio Real N° 34058-000

PARTIDO DE de: Guanacaste.

NATURALEZA: Terreno destinado a la construcción de un aeropuerto.

SITUADO EN: Distrito 1°, Cañas, Cantón VI, Cañas, de la Provincia de Guanacaste.

MIDE: 32.300,53 metros cuadrados.

PROPIETARIO: El Estado.

GRAVÁMENES: Servidumbre trasladada.

ANOTACIONES: No hay.

PLANO CATASTRADO: No hay.

FINCA N° 2: Terreno inscrito bajo el Sistema de Folio Real N° 23076-000

PARTIDO DE: Guanacaste.

NATURALEZA: Terreno destinado a la ampliación del campo de aterrizaje

SITUADO EN: Distrito 1°, Cañas, Cantón VI, Cañas de la Provincia de Guanacaste.

MIDE: 38.600 metros cuadrados.

PROPIETARIO: El Estado.

GRAVÁMENES: No Hay.

ANOTACIONES: No hay.

PLANO CATASTRADO: No hay.

Con los datos de las fincas consignados en el proyecto que se aporta, así como los obtenidos según la página de internet del Registro Nacional, tenemos que se nota la ausencia de planos catastrados en ambas fincas, los cuales son indispensables para cualquier movimiento registral, conforme a lo dispuesto en el Artículo 30 de la Ley de Catastro, así reformado por el Artículo 174 del Código Notarial.

Igualmente se ha sostenido que para enajenar (lo que incluye compraventa y donación) bienes públicos, se requiere autorización legislativa para desafectarlos. Cabe advertir que este tipo de contratos se regulan por los artículos 68 y 69 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y concretamente por su Reglamento General, Decreto Ejecutivo N° 25038-H, toda vez que en su numeral 70.2 al regular la "enajenación de bienes inmuebles", impone como "límite" para el traspaso de bienes inmuebles afectos a un fin público, que "si no consta el procedimiento utilizado para la afectación, se requerirá la autorización de la Asamblea Legislativa para su desafectación". Lo anterior según se ha dispuesto en los dictámenes de esta Procuraduría C-208-96, C-016-97 y C-210-2002.

Hay que denotar que existe prohibición constitucional para excluir bienes afectos al servicio de aeropuertos nacionales, siempre y cuando se encuentren en servicio. Por ello compete al Poder Legislativo definir, sujeto al control de constitucionalidad, cuando los bienes utilizados como campos de aterrizaje ya no se encuentran en servicio. Para ello debe requerir la información técnica de la entidad que los administra.

En ese sentido, deviene necesario retomar algunos aspectos que fueron analizados en el pronunciamiento OJ-155-2004, que, aunque referido al caso de los ferrocarriles, resulta ilustrativo:

"En primer término, anótese que la prohibición constitucional para excluir bienes afectos al servicio ferroviario se mantiene en tanto aquellos se encuentren en servicio. El anterior criterio se mantiene a pesar de conocer el informe del Área de Servicios Filológicos de la Asamblea Legislativa, contenido en el oficio N° ST-070-2004J de abril de este año, preparado por el Departamento

de Servicios Técnicos, y conforme al cual la frase del inciso 14) del artículo 121 constitucional "mientras se encuentren en servicio", se refiere únicamente a los aeropuertos nacionales.

Bajo ese presupuesto, cabría interpretar que los ferrocarriles y muelles no pueden enajenarse bajo ninguna condición, pues la posibilidad de desafectar bienes que no estén en servicio estaría reservada a los aeropuertos nacionales.

Sin embargo, de acuerdo a la voluntad que expresaron los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, aquella posibilidad también comprende a los muelles y ferrocarriles:

"Alrededor de esta moción se suscitó un largo debate en el que participaron varios señores Representantes. El Diputado Castro sugirió que se dijera "los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales mientras estén en servicio". ... los proponentes de la moción aceptaron las observaciones anteriores, modificándola en la forma propuesta" (Asamblea Nacional Constituyente, Acta No. 70, Tomo II página 149).

"El Diputado Chacón expresó: "hay ocasiones en que el Estado podría verse en la necesidad de deshacerse de un ferrocarril o muelle que no le está produciendo ningún servicio o utilidad" (Asamblea Nacional Constituyente, Acta No. 70, Tomo II página 150).

Como se aprecia, los constituyentes contemplaron las tres categorías de bienes (ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales) para su desafectación o mutación demanial cuando ya no se encontraran en servicio. No obstante, como vimos, la redacción gramatical resultó deficitaria al respecto.

Además, la Sala Constitucional en resoluciones números 3789-92 de las 12:00 horas del 27 de noviembre de 1992, 6240-93 de las 14:00 del 26 de noviembre de 1993 y 5229-97 de las 15:12 horas del 03 de setiembre de 1997, en forma vinculante contempló como prohibición constitucional la desafectación de los ferrocarriles que se encuentren en servicio, y por ende, los que no están en servicio no los alcanza el impedimento.

Por otra parte, cabe aclarar que compete al Legislativo definir,

sujeto al control de constitucionalidad, cuando los bienes ferroviarios ya no se encuentran en servicio. Para ello, si lo estimare necesario, puede requerir la información técnica de la entidad que los administra; e igualmente, utilizar como criterio interpretativo, que la suspensión temporal de la actividad en los términos del artículo 42, inciso c) de la Ley General de Ferrocarriles, N° 5066 del 30 de agosto de 1972, no daría lugar a la mutación del destino del bien o a su desafectación. De oficio se hacen estas aclaraciones a la opinión jurídica OJ-108-2004 del 1° de setiembre de año en curso, y en el mismo sentido, se precisan los dictámenes C-016-97, C-101-97 y C-207-99.

Sobre el cambio de destino de los bienes demaniales, cuando surge un interés público preponderante, debidamente comprobado, en el dictamen N° C-210-2002 del 21 de agosto del 2002, apuntamos:

"...En doctrina se admite que la mutación demanial externa a que dan lugar las relaciones intersubjetivas entre entidades administrativas, no entran en pugna con la regla de inalienabilidad, que sólo sustrae aquellos bienes del tráfico jurídico privado, pero no excluye las transmisiones en la esfera del Derecho Público, cuando hay un interés jurídico prevalente o más intenso a tutelar, tengan respaldo en una norma legal de rango suficiente y se garantice la inseparabilidad del régimen de dominio público.

Se altera el destino que originó la primitiva afectación, pero el bien conserva el carácter demanial que antes tenía, el carácter servicial a una función pública. (Cassese, Sebastiano llama mutación subjetiva de la demanialidad a este transferimiento del bien de un ente público a otro. Le destinazione dei beni degli enti pubblici. Milano Dott. A. Giuffré. Milán. 1962, pág. 140).

(...) A modo de ejemplo, Clavero Arévalo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, sostiene que si la titularidad administrativa del dominio público es atribuida por ley, cualquier cambio supone una modificación legal. De donde colige que "son válidas las transmisiones de titularidad de este dominio, siempre que se realice por disposiciones del debido rango legal". (La inalienabilidad del dominio público, RAP N° 25, pg. 51).

Es la posición que se recoge en Fuentes Bodelón, Fernando: "Si la afectación se ha hecho por Ley formal, la mutación requiere una norma de igual rango" (Derecho Administrativo de los bienes. Publicaciones de la Escuela Nacional de la Administración Pública. Madrid. 1977, pg. 86). Y en Bocanegra, Raúl y otros profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo: "Hay que partir de la regla general según la cual se exige que el acto por el que se efectúa la mutación tenga, al menos, el mismo rango que la afectación; así, cuando la afectación se haga por Ley, la mutación también tiene que hacerse por Ley formal" (Bocanegra Sierra, Raúl, Lecciones de dominio público. Obra colectiva. Edit. Colex. Madrid. 1999, págs. 34-35).

(...) Marienhoff, trae a colación jurisprudencia de su país en el sentido de que cuando los bienes de dominio público afectados por ley deban "facilitar la realización de un nuevo destino" de utilidad general, de más amplio concepto que el primitivo, el cambio de destino ha de ser "declarado por una ley de la Nación" (Tratado Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1998, págs. 312-313, y en Villegas, Wálter. Régimen jurídico de la expropiación. Edics. Depalma. Buenos Aires. 1973, pág. 73 ss.).

(...) Aunque la mutación demanial y la desafectación son nociones diferentes, presuponen un cambio del destino inicial del bien y, por ahí, participan de similitud interpretativa. Al decir de la Sala Constitucional cuando los bienes demaniales tienen ese carácter a causa de una afectación legal, "solamente por ley se puede privar o modificar el régimen especial que los regula" (resolución N° 2000-10466).

(...) Otro tanto hace la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 de 2 de mayo de 1995, artículo 69, al prever que los bienes inmuebles afectos a un fin público, "podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual".

Así las cosas, si efectivamente el tramo ferroviario descrito en el artículo 1° del proyecto no está en servicio, no hay obstáculo para que la Asamblea Legislativa sustituya su destino por otro uso público."

Así las cosas, si efectivamente los terrenos destinados al campo de aterrizaje de Cañas, descritos en el artículo 1° del proyecto no están en servicio, no hay obstáculo para que la Asamblea Legislativa sustituya su destino por otro de uso público.

Por lo expuesto, para la donación de las referidas fincas y dado

el "fin público" que tienen: destinados a la construcción y ampliación del campo de aterrizaje en Cañas, Guanacaste, es imprescindible para que proceda el cambio de destino que se requiera del Consejo Técnico de Aviación Civil y/o del respectivo órgano técnico, el criterio o certificación en cuanto a que los inmuebles donados no se encuentran en servicio.

Atentamente,

Licda .
MSc. David Monge Quirós
Procuradora
Abogado de Procuraduría

Giselle

Sáenz

Hidalgo

Mercantil

b) Naturaleza de los bienes del Estado

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]¹¹

Nº 4 -2005

SECCION CUARTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea a las catorce horas treinta minutos del diecisiete de febrero del dos mil cinco.

Proceso Ordinario tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, por ASDRUBAL GONZALEZ GAMBOA , mayor, casado, pensionado, cédula de identidad 9-022-908, vecino de Montes de Oca de Sabanilla; contra la UNIVERSIDAD DE COSTA RICA , representada por Gabriel Macaya Trejos, mayor, cédula de identidad 1-351-249, casado, vecino de San Pedro de Montes de Oca, Doctor de Biología Molecular. Como mandatario judicial del actor figuran Rodrigo Gutiérrez Schwanhauser, y de la demandada Jorge Sibaja Miranda, Lubín Villalobos Molina y María del Rocío Arguedas Marín; todos ellos, mayores, casados, a excepción de la señora Arguedas Marín quien es soltera, abogados, cédula de identidad por su orden: 1-511-232, 1-738-583, 2-452-435, y 1-499-978 (fls. 24 y 45).

RESULTANDO

1.- Que fijada la cuantía de este asunto en quince millones seiscientos setenta mil colones (f.534), con base en los hechos que se exponen y citas legales aducidas; la demanda es para que en sentencia se declare: a.) que se condene a la Universidad de Costa Rica al pago de las mejoras y frutos por ejercicio de posesión en un lote parte de una finca propiedad de la Universidad de Costa Rica, así como los ingresos dejados de percibir por concepto de mantenimiento y cuidado de la misma, las que desglosa de la siguiente forma: i) por cuidado del inmueble durante 25 años, aproximadamente la suma de tres millones trescientos mil colones (¢3.300.000.00); ii) por construcción y mejoras de la casa de habitación durante veinticinco años, de noventa y seis metros cuadrados de construcción (block, madera, fibrolit, cerchas ornamentales), así como dos bodegas de cuarenta y dos y sesenta metros cuadrados (madera y zinc), cada una en su orden y respectivamente, aproximadamente la suma de once millones ochocientos veinte colones (¢ 11.820.000.00), desglosados así: por la casa de habitación seis millones setecientos veinte mil colones (¢ 6.720.000.00), la primera bodega (dos millones cien mil colones (¢ 2.100.000.00) y la segunda (tres millones de colones (¢ 3.000.000.00.); iii) por construcción y mejoras en las cercas durante veinticinco años aproximadamente, la suma de cien mil colones (¢ 100.000.00); iv) por mantenimiento del inmueble durante igual tiempo ochocientos cincuenta mil colones (¢ 850.000.00); v.) por instalación de servicios de agua potable, energía eléctrica y teléfono, la cantidad de cuatrocientos mil colones (¢ 400.000.00); vi) por la agricultura de café, plátanos, bananos, árboles frutales y hortalizas, plantados en el inmueble durante 25 años, dos millones quinientos mil colones (¢ 2.500.000.00); todo lo cual suma un gran total de quince millones seiscientos setenta mil colones (¢ 15.670.000.00); b.) que se condene a la demandada al pago de los daños y perjuicios, los cuales serán calculados y liquidados en ejecución de sentencia; c.) que en caso contrario, y en forma supletoria, se condene a la demandada al pago de las mejoras y otros rubros, señalados en el punto a, pagando en especie con parte de la propiedad total, la cual, será común en proporción al valor del terreno antes de lo plantado y construido, y al valor de lo plantado y edificado; d.)- que se condene a la demandada al pago de los intereses de ley sobre las suma liquidadas, calculados a partir de la fecha de interposición de esta acción y hasta la firmeza de la resolución declarativa de fondo; y e.) que se condene a la demandada al pago de ambas costas de esta acción (fls. 41 y 42).

2.- Que la representación de la Universidad de Costa Rica, contestó en forma negativa la demanda, en los términos de su libelo de folios 52 al 77; oponiendo a las pretensiones del actor las defensas de falta de derecho, sine actione agit, especialmente en sus modalidades de falta de capacidad activa y pasiva, y la excepción de cosa juzgada; solicitando que sea declarada sin lugar la demanda, de manera que se imponga el pago de ambas costas a cargo del demandante (fls.75 y 77 de los autos).

3.- La Licenciada Nancy Christine Allen Umaña, Juez de Instancia, en sentencia número 693-2003, de las once horas treinta minutos del veintinueve de agosto del dos mil tres, dispuso: "Se declara con lugar la excepción de falta de derecho y se rechazan las excepciones de falta de legitimación, falta de interés, comprensivas de la genérica de sine actione agit, opuestas por el demandado. Se declara sin lugar esta demanda, interpuesta por Asdrúbal González Gamboa contra la Universidad de Costa Rica. En cuanto a las costas, se condena a la parte actora al pago de las mismas. Notifíquese.-". Resolución que fue aclarada a instancia de parte mediante sentencia número 639-2003 BIS, de las veinte horas y cuarenta y cinco minutos del 23 de enero del 2004, en el siguiente sentido: "Se condena al actor Asdrúbal González Gamboa al pago de ambas costas. Notifíquese".

4.- Inconforme con lo resuelto el representante del actor apeló, recurso admitido y en virtud del cual conoce este Tribunal en alzada.

5.- Que en los procedimientos se han observado los términos y prescripciones de ley, y se observan vicios (omisiones) susceptibles de producir nulidad o indefensión a las partes.

Redacta la Juez Fernández Brenes; y,

CONSIDERANDO

I.- DE FORMALIDADES DE LAS SENTENCIAS. Estima pertinente este Tribunal hacer notar al Juzgado de instancia el formato de las sentencias, contemplado en el numeral 155 del Código Procesal Civil; en virtud del cual, al tenor de lo dispuesto en el inciso e) del citado artículo, luego de la relación de hechos, procede el examen de las cuestiones de fondo fijadas por las partes.

Posteriormente el análisis de las excepciones opuestas por las partes, y por último, lo relativo a las costas. Asimismo, la parte dispositiva de la sentencia tiene un orden riguroso, de la siguiente manera: correcciones de defectos u omisiones de procedimiento, incidentes relativos a documentos, confesión en rebeldía, excepciones, demanda y contrademanda, con indicación precisa de lo que se declara procedente y, por último, lo relativo a las costas. En este sentido, resulta importante resaltar las consideraciones dadas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 359-F-02, de las once horas del tres de mayo del dos mil dos, en relación con las formalidades de la sentencia:

" V.- La sentencia es el acto jurisdiccional por excelencia. Supone la culminación de un proceso dialéctico, en el que los particulares buscan obtener la solución de las diferencias, por lo cual indudablemente, tiene una vocación de seguridad, bien común y paz social [...] El legislador ha estatuido sus requisitos, ineluctables para su existencia como acto procesal, los cuáles atendiendo a su naturaleza, pueden ser calificados dentro de nuestro ordenamiento, como presupuestos sustanciales y formales. Dentro de las condiciones de forma que debe reunir toda sentencia, inicialmente están las que permiten su identificación, tales como el Tribunal que emite el pronunciamiento, la hora y fecha de su emisión, y la identificación de las partes. Por otro lado siempre dentro de los requisitos formales, los restantes corresponden a la organización interna del pronunciamiento, que se logra mediante fórmulas predispuestas. Así el resumen de las pretensiones de los litigantes - y de lo resuelto por el A Quo, tratándose de segunda instancia-, deberá consignarse en el acápite de resultandos. Las consideraciones de fondo, ergo, la motivación de la sentencia, se abordará en los considerandos, y finalmente la parte dispositiva en el parágrafo del Por Tanto (artículos 155 inciso 1, 2, 3 y 4 del Código Procesal Civil) [...] Por otro lado dentro de los presupuestos sustanciales que ineludiblemente debe contener un pronunciamiento jurisdiccional para considerarlo sentencia, capaz de causar estado y agotar la instancia, es menester encontrar pronunciamiento sobre la pretensión formulada en la demanda y cada uno de los puntos objeto del debate [...]"

En razón de lo anterior, resulta claro que de conformidad con el artículo 155 del Código Procesal Civil la sentencia debe reunir - para estar conforme con el ordenamiento jurídico- tanto los requisitos de forma como de fondo, dispuestos en la norma de cita pues, por su naturaleza jurídica, constituye una excepción al

principio de libertad de formas previsto en el artículo 132 del mismo cuerpo legal.

II.- DE LOS VICIOS EN LA PARTE DISPOSITIVA DE LA SENTENCIA. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 155 inciso 4) del Código Procesal Civil, estima este Tribunal que la sentencia recurrida resulta omisa en su parte dispositiva, toda vez que no consignó en ella lo relativo a la defensa de cosa juzgada opuesta por la parte demandada. Sin embargo, se considera que esta omisión no hace incurrir en un vicio procesal de tal magnitud que amerite su anulación, por cuanto, si hubo pronunciamiento respecto de dicha excepción en esa resolución, y en forma específica en su Considerando VI.); con lo cual, en modo alguno se causa indefensión a las partes; y en atención al principio de tender a la administración de la justicia, es que debe tenerse como un error material. De manera que debe enmedarse el citado error y tenerse por incorporada a la parte dispositiva de la sentencia apelada, el rechazo de la excepción de cosa juzgada opuesta por el demandado.

III.- DE LOS HECHOS. Por no estar de acuerdo en el elenco de hechos tenidos por probados y no demostrados, el Tribunal se permite sustituir ese capítulo, a fin de poder resolver como corresponde, y en su lugar dispone: 1 .) Que el actor -Asdrubal González Gamboa- fue empleado de la Universidad de Costa Rica, desde el veintitrés de agosto de mil novecientos setenta y tres hasta enero de mil novecientos noventa y ocho (punto 5 de la relación de hechos del escrito de formalización de la demanda, folio 39 vuelto, que resulta conforme con el punto 2 de la contestación de la demanda, folio 70; expediente laboral del actor de la Universidad de Costa Rica, folios 185 a 274; testimonios del José Ángel Godínez, Carlos Luis Leitón Carmona, Ana Cecilia Vindas Vindas y Miguel Pérez Solano, folios 376, folio 377, 559 y 561; y hecho probado número 2 de la sentencia número 963-92, de las catorce horas del trece de noviembre de mil novecientos noventa y tres, del Juzgado Cuarto de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, folio 431 ; 2) Que en su condición de empleado de la Universidad de Costa Rica, el actor ocupó un lote de esa institución, denominado "La Esmeralda", como parte del salario de esa relación laboral, sin que exista documento alguno por parte de la Universidad de Costa Rica que lo acredite como tal (punto 1 de la relación de hechos de la contestación de la demanda, folio 70; y testimonio de Carlos Luis Leitón Carmona, folio 379; hecho 6 de la sentencia número 963-92, de las catorce horas del trece de noviembre de mil novecientos noventa y tres, del Juzgado Cuarto de

lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, folio 432; 3.) Que el actor registró en el Registro Público de la Propiedad, el plano número SJ-884453-90, correspondiente a un lote de mil doscientos noventa y tres metros con tres decímetros cuadrados, que se segrega de la finca propiedad de la Universidad de Costa Rica inscrita bajo el sistema de folio real bajo la matrícula número 146.017-000 (plano visible a folio 581). 4.) Que la finca que ocupó el actor se encuentra inscrita en el Registro Público de la Propiedad bajo sistema de folio real con el número 193.549-000, conocida como la finca "La Esmeralda"; y no es la indicada en el escrito de formalización de la demanda, registrada en el Registro de la Propiedad bajo el sistema de folio real con el número 146.017-000, que también es de propiedad de la demandada, (Punto 8. de la contestación de la demanda, folio 71; certificación del Registro Público de la Propiedad, folio 51; hecho probado 11.) de la sentencia número 963-92, de las catorce horas del trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos, del Juzgado Cuarto de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, folio 430; reconocimiento judicial, folio 546; testimonios de Ana Cecilia Vindas Vindas, y Migule Pérez Solano, folios 559 y 562). 5.) Que la finca que ocupó el actor se describe como terreno de cafetal y potrero con seis casas y dos galerones, sito en el distrito segundo, cantón quince de la Provincia de San José, con los siguientes linderos: al noreste con carretera a Sabanilla, al norte con Río Torres, Fernando Trejos y otros en parte carretera hacia La Paulina; al este con Asociación Arte y Cultura y calle pública y sin calle con Mario Maroto; al oeste con Sucesión de María Ballesteros y otros; y además por el este, noreste, noroeste y sureste con quebrada. Mide veintiocho hectáreas, doscientos ochenta mil ochocientos noventa y cinco metros, veintiún decímetros. La finca está inscrita a nombre de la Universidad de Costa Rica. (Punto 8. de la contestación de la demanda, folio 71; certificación del Registro Público de la Propiedad, folio 51; hecho probado 11.) de la sentencia número 963-92, de las catorce horas del trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos, del Juzgado Cuarto de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, folio 430; reconocimiento judicial, folio 546; testimonios de Ana Cecilia Vindas Vindas, y Migule Pérez Solano, folios 559 y 562). 6.) Que el actor nunca ocupó ese inmueble en condición de dueño, en tanto siempre supo que el propietario de ese inmueble lo era la Universidad de Costa Rica (punto 1. de la contestación de la demanda; proceso ordinario de reivindicación promovido por la Universidad de Costa Rica contra el actor, tramitado en expediente número 90-004528-179-CA, aportado al expediente, visible a folios 148 a 528; testimonio de Miguel Pérez Solano, folio 561). 7.) Que el aquí actor, pretendió la titulación del inmueble que ha ocupado como vivienda en la vía jurisdiccional

(contrademanda del proceso ordinario de reivindicación promovido por la Universidad de Costa Rica, tramitado em expediente número 90-004528-173-CA, folios 317 a 319); 8.) Que la situación de la vivienda cuando la ocupó el actor era realmente la de un tugurio, en tanto se trataba de una construcción que constaba únicamente de paredes de adobe, piso de tierra, un fogón, sólo tenía un cuarto, no tenía techo, puertas, ni tampoco servicios públicos esenciales, tales como agua, luz y teléfono, (punto 3.) del escrito de formalización de la demanda, folio 39, testimonios de José Ángel Vega Godínez, Carlos Leitón Carmona, Ana Cecilia Vindas Vindas, María Guadalupe Quesada Chacón, Miguel Pérez Solano, folios 374, 378, 558 y 559, folios 560 y 563, 561 y 562); 8.) Que efectivamente el actor introdujo mejoras en la propiedad que ocupó por más de diecisiete años, según se consigna: ya que amplió y mejoró la vivienda, de manera que ahora, es una casa totalmente habitable, con cuatro dormitorios, sala-comedor, cocina, un servicio sanitario, cuarto de pilas, tiene puertas, techo, parte del piso es cerámico y otro de linóleo, rejas en toda la casa, las separaciones dentro de la casa son de fibrolit, unas paredes están construidas en adobe y otras en fibrolit, la propiedad tiene una bodega forrada en zinc y sedaso con piso de tierra, y cuenta servicios públicos de agua, luz, teléfono, tratamiento de aguas negras, con siembros ornamentales ; realizó siembras y cultivos en el terreno: árboles frutales (mandarina, aguacate, limón, naranja, níspero, varias matas de banano, matas de café, plátanos, bananos), hortalizas (frijol, lechuga, remolacha, maíz, chile dulce), inclusive tiene cuatro vacas; instaló cercas de división del lote y les dio mantenimiento; y también instaló servicios públicos de electricidad, agua y teléfono (punto 3.) del escrito de formalización de la demanda, folio 39, recibos de agua, luz y teléfono, folios 330 a 332, testimonios de José Ángel Vega Godínez, Carlos Leitón Carmona, Ana Cecilia Vindas Vindas, María Guadalupe Quesada Chacón, Miguel Pérez Solano, folios 374, 378, 558 y 559, folios 560 y 563, 561 y 562; reconocimiento judicial, folio 546; avalúo de la propiedad realizado el arquitecto Jorge Luis Campos Solano, folios 569 587; plano de la vivienda realizado por el arquitecto Jorge Luis Campos Solano, folio 587). 9.) Que el arquitecto Jorge Luis Campos Solano realizó un avalúo de la finca ocupada por el actor, y determinó que las obras, construcciones y sembraídos que en ella habían tenían el siguiente valor: "Ingreso: ₡ 134.405.00; Vivienda: ₡2.451.000.00; Galerón: ₡ 315.040.00; Bodega: ₡ 65.600.00; Servicios Públicos ₡54.345.00; Cerramientos ₡ 80.420.00; Áreas de cultivo: ₡ 868.905.00. Total: ₡ 3.969.715.00) (avalúo del arquitecto Jorge Luis Campos Solano, folios 569 a 578), 10.) Que el actor pretendió el cobro de las mejoras en la vía administrativa, reclamo que inició el seis de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, y que le fue denegado mediante

resolución número R-793-99, de las dieciocho horas del veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y nueve (solicitud del actor en el expediente administrativo, visible a folio 69; resolución denegatoria visible a folio 28).

IV.- DE LOS ALEGATOS DEL RECORRENTE. El apelante fundamenta su recurso con base en los siguientes alegatos: 1.) se opone a la relación de hecho probados , por las siguientes razones: a.) se fundamenta en la sentencia número 963-92, de las catorce horas del trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos, dictada por el Juzgado Cuarto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, ratificada por la Sección Primera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo mediante sentencia número 154-93, de las diez horas cuarenta y cinco minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y tres, y resuelta en casación mediante sentencia número 50-95, de las catorce horas del veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y cinco; b.) que no consta en autos, ni es cierto ni verdadero [sic), que la demandada facilitó una casa al actor en virtud de la relación de empleado que existía entre ellos, como parte de salario en especie, y a tal efecto, no existe ningún documento que así lo demuestre; c.) que quedó demostrado que cuando el actor ocupó parte de la finca conocida como "La Esmeralda", no existía casa alguna; d.) que no es cierto que la actora no demostrara que las mejoras introducidas en la propiedad eran de su peculio y esfuerzo, en tanto el avalúo del perito Arquitecto Jorge Luis Campos Solano determinó de manera concreta y precisa que el valor de las mejoras, obras de remodelación, ampliación y construcción a un monto de tres millones novecientos sesenta y nueve mil setecientos quince colones; y los frutos también son ciertos y verdaderos, tangibles y concretos. Estas mejoras se originaron precisamente porque la demandada nunca entregó una casa de habitación completa y habitable porque nunca existió, tampoco fue en virtud de la relación laboral a título de salario en especie; y esto lo sabe la demanda y le consta. En este sentido, no consta en los archivos administrativos de la demandada información al respecto ni mucho menos que las prestaciones laborales incluyeran un costo por ese rubro de "salario en especie: casa de habitación", todo lo cual, nunca podría certificarlo la Administración Pública Universitaria; 2.) que los hechos de la demanda y la petitoria acogida son totalmente distintos en esencia y forma , así como la naturaleza de la pretensión, respecto de los hechos de la demanda y pretensión interpuesta por este proceso ; y a tal efecto, indica que basta una lectura detenida y precisa para advertir de inmediato, las diferencias indicadas, que " la estimable señora Juez A Quo no advirtió "; 3.) que la sentencia es absolutamente

nula al violar los requisitos esenciales de tipo procesal por la forma y el fondo exigidos en el artículo 155 del Código Procesal Civil, por cuanto existe una contradicción vital entre la relación de hechos probados y no probados, y el fundamento del Considerando IV. de la sentencia recurrida, y entra a resolver por el fondo las excepciones opuestas por la demandada, por cuanto no existe congruencia ni coherencia con el resto de la resolución aquí impugnada. (folios 682 a 683 de los autos).

V.-. ANÁLISIS DE LOS ALEGATOS DEL RECORRENTE. Este Tribunal deniega el alegato de nulidad de la sentencia del Juez de Instancia, por estimar que en no se han infringido los requisitos formales y de fondo exigidos en el artículo 155 del Código Procesal Civil, y por un problema de incongruencia de la sentencia, toda vez que, los hechos de la demanda y la petitoria acogida resultan acordes, conformes y congruentes en sí mismos, en tanto la demanda es denegada -en esa ocasión-, bajo el fundamento de que no era procedente el reconocimiento del pago de las mejoras por tratarse de un bien de dominio público, al pertenecer a la Universidad de Costa Rica, y por no haberse tenido por demostrados en esa ocasión, las mejoras introducidas por la actora en el inmueble inscrito a folio real en el Registro Público de la propiedad bajo la matrícula número 193.549-000. Asimismo, este Órgano Colegiado estima que es improcedente el reclamo de nulidad por haber entrado a conocer y resolver las excepciones opuestas por la demandada -en el Considerando VII.)-; más bien no hacerlo hubiese sido una grave violación del debido proceso, y también de las formalidades exigidas en el citado numeral. A este respecto, resulta importante resaltar que la sentencia de instancia, expresamente se rechaza la defensa de cosa juzgada -opuesta por la entidad demandada-, por estimarse que el proceso ordinario de reivindicación promovido por la Universidad de Costa Rica contra el aquí actor, y tramitado en expediente número 90-004528-173-CA tenía otro objeto y pretensión del que motiva esta demanda, en tanto en aquella ocasión se discutió la restitución de un derecho sobre un inmueble, y el supuesto derecho de posesión y posible titulación del mismo; mientras que en esta ocasión se pretende el cobro de mejoras introducidas por el actor en ese inmueble, ante el desalojo ordenado en cumplimiento de lo ordenado en aquella ocasión, mediante sentencia firme.

VI.- De manera que, este Tribunal considera que de haberse resuelto distinto, como lo pretende el recurrente -de acogerle la demanda sobre la base de los hechos tenidos por probados y no probados en la resolución recurrida-, si se hubiesen dado los

vicios alegados, los cuales, se repite, no se dan en la sentencia recurrida. Por último, en relación con el primer alegato de este recurso, relativo a la impugnación de los hechos probados, se remite al Considerando III.- de esta sentencia, en que se sustituyó ese capítulo de la sentencia recurrida; de manera que debe entenderse denegado su alegato en este punto, en lo no expresamente admitido.

VII.- DE LA PROCEDENCIA DEL ANÁLISIS DE LAS PRETENSIONES DEL ACTOR. Habiéndose sustituido la relación de hechos que se tienen por demostrados en este proceso, se procede al análisis de las pretensiones del actor, en tanto las conclusiones a que llega este Órgano Colegiado son totalmente opuestas a las del A-quo.

VIII.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INMUEBLE SOBRE EL QUE SE RECLAMAN LAS MEJORAS Según se indicó anteriormente, se tiene por acreditado que el actor ocupó la finca inscrita a en el Registro Público de la Propiedad, bajo el sistema de folio real con la matrícula número 193.549-000, conocida como la finca "La Esmeralda"; inmueble que, de conformidad con la certificación emitida por el Registro Público de la Propiedad -visible a folio 49-, es propiedad de la Universidad de Costa Rica. Sin embargo, no puede estimarse, en modo alguno, que se trate de un bien de dominio público, según lo consideró la Juez de Instancia, sino más bien de un bien fiscal, esto es, de un bien bajo la titularidad de una institución pública, pero que se rige por el régimen de la propiedad privada (artículo 45 de la Constitución Política y regulaciones del Código Civil). Debe tenerse en cuenta al respecto que los bienes demaniales (o bienes dominicales o de dominio público) son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados, en tanto, por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela. Así, lo que define la naturaleza jurídica de los bienes demaniales es su destino, en tanto se afectan y están al servicio del uso público, según lo ha reconocido la doctrina en la materia, así, Marienhoff, Miguel S., en su obra Tratado de Derecho Administrativo. Tomo V. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1992., pag. 25, consideró:

" Para que un bien o cosa sea considerado como dependencia del dominio público, y sea sometido al régimen pertinente, es menester que dicho bien o cosa estén afectados al «uso público», directo o indirecto, debiendo tratarse, en este «último» supuesto, de cosas afectadas directamente -como «bienes finales» o «bienes de uso»- a la utilidad o comodidad común, quedando excluidos de la dominialidad de los bienes el Estado que revistan carácter simplemente instrumental."

En concordancia con lo anterior, el artículo 261 del Código Civil define los bienes públicos de la siguiente manera:

" Son cosas públicas, las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquéllas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas a uso público."
"

Nótese que el énfasis de la diferenciación de los bienes privados de los de dominio público se da en relación al destino del bien , sea, al hecho de estar afectos a un uso común o al servicio del bien común; tal y como lo consideró con anterioridad la Sala Constitucional en sentencia número número 2301-91, de seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno:

" El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud norma expresa."

En razón de lo anterior, notas características de los bienes demaniales es que son inalienables, imprescriptibles, e inembargables , es decir, que se trata de bienes que están fuera del comercio de los hombres, de manera que su dominio o posesión no puede ser traspasado, ni a título gratuito ni oneroso; no pueden perderse por prescripción, así como tampoco, pueden ganarse

por usucapión, de modo que son bienes que conservan su vigencia jurídica permanentemente; y no son susceptibles de embargo.

IX.- CONTINUACIÓN. Ninguna de estas condiciones, tiene la propiedad inscrita bajo el sistema de folio real, matrícula número 193.549-000, por cuanto no está destinada a un uso público, es decir no tiene una vocación para que la utilice la colectividad, en tanto, como se consigna en la certificación emitida por el Registro Público de la Propiedad -visible a folio 51-, su naturaleza está descrita como " cafetal, potrero seis casas y dos galerones" , y que en atención a lo señalado en autos, está destinado para darle vivienda a empleados de la Universidad de Costa Rica. Distinto es el caso de la propiedad inscrita bajo el sistema de folio real bajo matrícula número 146.017.000, que sí es un bien de dominio público en tanto está destinado para el servicio de la prestación educativa de la Universidad de Costa Rica, en los términos expresamente dispuestos en la certificación del Registro de la Propiedad visible a folio 49-, al consignarse que su naturaleza es " terreno para la Ciudad Universitaria " .

X.- DE LAS MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL INMUEBLE. Es importante anotar que en el caso en estudio, aún cuando el actor pretendió consolidar la propiedad del inmueble que ocupó como vivienda, bajo la alegación del transcurso en el tiempo (más de diecisiete años), y en la forma en que se hizo, sea quieta, pacífica y tranquila, y a tal efecto, en el proceso ordinario de reivindicación incoado por la Universidad de Costa Rica contra éste, tramitado en expediente número 90-004528-173-CA, contrademandó a dicha institución, y pretendiendo la titulación de ese inmueble, registró en el Registro Público de la Propiedad, el plano número SJ-884453-90, correspondiente a un lote de mil doscientos noventa y tres metros con tres decímetros cuadrados, que se segrega de la finca propiedad de la Universidad de Costa Rica (según plano visible a folio 581)- el señor González Gamboa (aquí actor) siempre tuvo pleno conocimiento de que el inmueble en el que vivía e hizo los diversos sembradíos, era propiedad de la Universidad de Costa Rica. Precisamente por tal motivo, es que no se le reconoció derecho alguno derivado de esa posesión en las mencionadas sentencias dictadas dentro del proceso ordinario de reivindicación (número 963-92, de las catorce horas del trece de noviembre de mil novecientos noventa y dos, del Juzgado Cuarto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, ratificada por la Sección Primera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo mediante sentencia número 154-93, de las diez horas

cuarenta y cinco minutos del catorce de julio de mil noventa y tres, y con sentencia de casación número 50-95, de las catorce horas de veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y cinco). En este sentido, ha quedado demostrado en autos, con la certeza de una sentencia firme, y en tal condición, con carácter de cosa juzgada -las citadas previamente- que la ocupación del inmueble en discusión lo ha sido con ocasión de la relación laboral del actor con la Universidad demandada, y que en tal sentido, no se consolidó ningún derecho de posesión del actor respecto de ese inmueble. Sin embargo, también es claro que el actor, a vista y paciencia, y con conocimiento de su propietario, introdujo, a lo largo de los años, una serie de mejoras en ese inmueble, según se describen; a.) ampliación y mejoramiento de la vivienda, por cuanto inicialmente las paredes eran de adobe, el piso de tierra, tenía un fogón, un solo cuarto, no tenía techo ni puertas ni servicios públicos, y ahora, es una casa totalmente habitable, con cuatro dormitorios, sala-comedor, cocina, un servicio sanitario, cuarto de pilas, tiene puertas, techo, parte del piso es cerámico y otro de linóleo, rejas en toda la casa, las separaciones dentro de la casa son de fibrolit, unas paredes están construidas en adobe y otras en fibrolit, la propiedad tiene una bodega forrada en zinc y sedaso con piso de tierra ; b.) realizó siembras y cultivos en el terreno: árboles frutales (mandarina, aguacate, limón, naranja, níspero, varias matas de banano, matas de café, plátanos, bananos), hortalizas (frijol, lechuga, remolacha, maíz, chile dulce), inclusive tiene cuatro vacas; c.) instaló cercas de división del lote y les dio mantenimiento; y d.) instaló servicios públicos de electricidad, agua y teléfono.

XI.- DEL RECONOCIMIENTO DE LAS MEJORAS RECLAMADAS. En virtud de las anteriores consideraciones, es que estima este Tribunal que resulta procedente el reclamo de pago de las mejoras introducidas en el inmueble en cuestión, al adecuarse a los términos previstos en el artículo 509 del Código Civil, en tanto establece una obligación de pago de las mismas cuando

"[...] se ha edificado, plantado o sembrado en terreno ajeno, pero a ciencia y paciencia del dueño, éste podrá hacer suya la plantación o fábrica, pagando el valor que haya costado, y si no le conviniere, la propiedad total será común en proporción al valor del terreno antes del edificio o plantación, al valor de la plantación o edificio. "

Desconocer el pago de las mismas implicaría un enriquecimiento

ilícito de la entidad demandada en perjuicio del actor, por lo que, procede revocar parcialmente la sentencia recurrida, en tanto el reclamo se declara procedente únicamente en los siguientes extremos: por la ampliación y mejoramiento de la vivienda y zonas aledañas, por haber realizado siembras y cultivos en el terreno, instalar la cerca de división del lote y darles mantenimiento y por instalar los servicios públicos de electricidad, agua y teléfono; por un monto de tres millones novecientos sesenta y nueve mil setecientos quince colones, según avalúo realizado por el arquitecto Jorge Luis Campos Solano -visible a folios 569 a 587-, que se desglosan de la siguiente manera: por el ingreso a la propiedad, descrita de la siguiente manera por el Arquitecto Jorge Luis Campos Solano en el avalúo por él realizado (visible a folio 572 y 573) " formada por dos portones que indican el ingreso a la propiedad, uno de uso peatonal y otro vehicular, de 1.15 m. Y 3.10 m. de ancho respectivamente. Los portones del ingreso vehicular son de tubo industrial de 1.50 m. de altura. Estos dan acceso a una zona de piso de concreto de 43.00 metros cuadrados ", y muretes de una altura de 0.80 m. de bloques de concreto, y una columna de ladrillo ornamental, con piso de cerámica, por un monto de ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos cinco colones (¢ 134.405.00) ; por la vivienda : compuesta por sala comedor, servicio sanitario completo, cuatro dormitorios, cocina y pilas, que comprende un área de 40 metros cuadrados y otras obras livianas anexas, para un total de 114 metros cuadrados construidos, con techo de dos aguas, hierro galvanizado ondulado, apoyada en una cercha cumbre de reglas de madera y una estructura de piezas de almendro, con paredes de bahareque de una altura de 2 metros, y un espesor de 0.50 y 0.30 m; con tapicheles de fibrolit en un solo forro sobre la estructura de regla de madera-externos e internos que se forman entre las paredes de bahareque y la cubierta-, con paredes livianas que separan internamente los espacios, forradas de fibrolit por ambos lados, con pisos de concreto con ocre -en el dormitorio del frente-, linóleo -sobre el piso de concreto con ocre en el resto de la casa-, y de cerámica -en el área del servicio-, puertas de doble forro de madera la principal y la posterior, y las internas sólo tiene un forro o madera contrachapada, con cerrajería solamente la puerta principal y la posterior, las otras sólo tienen picaporte y agarradera, ventanas de vidrios fijos pequeños, y celosías en el comedor y dormitorio principal; con una contrapuerta de hierro la puerta principal y rejas en las ventanas del comedor (descripción dada por el Arquitecto Jorge Luis Campos Solano en el avalúo visible a folio 572 y 573); por un monto de dos millones cuatrocientos cincuenta y un mil colones (¢2.451.000.00) ; por el galerón : ubicado en la parte posterior de la vivienda, con una separación de 7 metros entre ambos,

estructura de columnas de madera, techo de hierro galvanizado, piso de concreto en un sector (42.00 metros cuadrados) y tierra el resto), con un cerramiento parcial en su costado sur y oeste, compuesto de láminas de hierro galvanizado, con techo de dos aguas, apoyado en cuatro ejes formados por tres columnas de madera comedor (descripción dada por el Arquitecto Jorge Luis Campos Solano en el avalúo visible a folio 574), por un monto de trescientos quince mil con cuarenta colones (¢ 315.040.00); por la bodega : sesenta y cinco mil seiscientos colones (¢ 65.600.00); por los servicios públicos : constituidos por los servicios de agua, electricidad y telefonía, por el costo de su instalación (descripción dada por el Arquitecto Jorge Luis Campos Solano en el avalúo visible a folio 575), un monto de cincuenta y cuatro mil trescientos cuarenta y cinco colones (¢ 54.345.00) ; por los cerramientos externos e internos : formados por las cercas que delimitan la parte de la propiedad, formado por una cerca de púas sobre postes de concreto, el portón vehicular y peatonal, parte de seto vivo y parte en tapia de hierro galvanizado (descripción dada por el Arquitecto Jorge Luis Campos Solano en el avalúo visible a folio 575), un monto de ochenta mil cuatrocientos veinte colones (¢ 80.420.00) ; y por las áreas de cultivo y zonas verdes : formado por zonas agrícolas, con siembros de maíz, banano, café, árboles frutales y áreas verdes (descripción dada por el Arquitecto Jorge Luis Campos Solano en el avalúo visible a folio 575), un monto de ochocientos sesenta y ocho mil novecientos cinco colones (¢ 868.905.00) . Debe tenerse en cuenta que, aún cuando es cierto que al iniciar la ocupación existía una base de adobe para la vivienda, y las mismas se mantienen en la construcción actual - según informe del arquitecto Jorge Luis Campos Solano, folio 572-, no resulta legítimo desecharlas del avalúo total, por cuanto, según quedó registrado en los testimonios rendidos por Ana Cecilia Vindas Vindas (folios 558 y 559), María Guadalupe Quesada Chacón (folios 560 y 563) y Miguel Pérez Solano (folios 561 y 562), lo que había al inicio era un verdadero tugurio, lo cual implicó un reforzamiento con otros materiales, según consta en el informe del perito (arquitecto Campos Solano, visible a folio 572), de manera que " los tapicheles tanto externos como internos se forman entre las paredes de bahareque y la cubierta, están construidos en fibrolit en un solo forro sobre estructura de regla." Asimismo, se reconoce el pago de los intereses al tipo legal, los cuales comienzan a correr a partir de la firmeza de esta sentencia, hasta su efectivo pago.

XII.- DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS. Con fundamento en las anteriores consideraciones, se debe rechazar la excepción de falta de derecho opuesta por la Universidad de Costa Rica; toda vez que,

en virtud de haberse demostrado en autos que el actor introdujo mejoras en la propiedad inscrita en el Registro Público de la Propiedad bajo el sistema de folio real bajo la matrícula número número 193-549-000, su reclamo es procedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 509 del Código Civil. Asimismo, se confirma el reclamo de las otras defensas opuestas por la entidad demanda.

XIII.- DE LA CONDENATORIA EN COSTAS. Por último, se condena al pago de ambas costas procesales a la Universidad de Costa Rica, al tenor de lo dispuesto en el artículo 221 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y no dándose ninguno de los supuestos para su eximente dispuestos en el artículo 98 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción. Se advierte que en aplicación del artículo 221 del Código Procesal Civil, la condenatoria en costas debe hacerse de oficio, pues se impone al vencido sólo por el hecho de serlo, sin que pueda deducirse de tal condenatoria el calificativo de litigante de mala fe.

XIV.- CONCLUSIONES. Con fundamento en las anteriores consideraciones, se debe corregir el error material contenido en la sentencia que se conoce en grado, en el sentido de que se declara sin lugar la defensa de cosa juzgada. Asimismo, revocar parcialmente la sentencia recurrida, y en su lugar se debe disponer: Se rechaza la excepción de falta de derecho. En tal entendimiento, procede declarar parcialmente con lugar la demanda, entendiéndose denegada en lo no dicho expresamente. Se condena a la Universidad de Costa Rica al pago de las mejoras introducidas en la finca inscrita en el Registro de la Propiedad bajo el sistema de folio real bajo la matrícula número ciento noventa y noventa-quinientos cuarenta y nueve-cero cero cero, por un monto DE TRES MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS QUINCE COLONES , los cuales se desglosan de la siguiente manera: por el ingreso a la propiedad: ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos cinco colones; por la vivienda: dos millones cuatrocientos cincuenta y un mil colones; por el galerón: trescientos quince con cuarenta colones; por la bodega: sesenta y cinco mil seiscientos colones; por los servicios públicos: cincuenta y cuatro mil trescientos cuarenta y cinco colones; por los cerramientos: ochenta mil cuatrocientos veinte colones; y por las áreas de cultivo: ochocientos sesenta y ocho mil novecientos cinco colones. Son ambas costas de esta acción a cargo de la entidad demandada. En lo demás, procede la confirmación de la

resolución que se conoce en grado.

POR TANTO

Se corrige el error material contenido en la sentencia que se conoce en grado, en el sentido de que se declara sin lugar la defensa de cosa juzgada. Se revoca parcialmente la sentencia recurrida, y en su lugar se dispone: Se rechaza la excepción de falta de derecho. Se declara parcialmente con lugar la demanda, entendiéndose denegada en lo no dicho expresamente. Se condena a la Universidad de Costa Rica al pago de las mejoras introducidas en la finca inscrita en el Registro de la Propiedad, sistema de folio real, bajo la matrícula número ciento noventa y tres-quiniestos cuarenta y nueve-cero cero cero, por un monto de TRES MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS QUINCE COLONES , los cuales se desglosan de la siguiente manera: por el ingreso a la propiedad: ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos cinco colones; por la vivienda: dos millones cuatrocientos cincuenta y un mil colones; por el galerón: trescientos quince mil con cuarenta colones; por la bodega: sesenta y cinco mil seiscientos colones; por los servicios públicos: cincuenta y cuatro mil trescientos cuarenta y cinco colones; por los cerramientos: ochenta mil cuatrocientos veinte colones; y por las áreas de cultivo: ochocientos sesenta y ocho mil novecientos cinco colones. Son ambas costas de esta acción a cargo de la entidad demandada. En lo demás, se confirma.

FUENTES CITADAS

- 1 ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. Derecho administrativo general. San José, C.R. Edit Euned 1 ed. 1999. p 355.
- 2 ROMERO PÉREZ, Jorge Ibidem pp 362-363.
- 3 CASTRILLO ARIAS, Pablo José. Concesiones en la Zona Marítimo terrestre y la Realidad Costarricense. Rodrigo Facio. Tesis para optar al grado de licenciatura en Derecho. 2003. p 9.
- 4 CASTRILLO ARIAS, Pablo José. Ibidem p 10.
- 5 ARIAS SÁNCHEZ Milton y otro. Alcances del Concepto de Dominio Público en Costa Rica. Tomo I. Rodrigo Facio, Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Derecho. 1985. pp 4-5.
- 6 ROMERO PÉREZ, Jorge. Ibidem p 370.
- 7 ARIAS SÁNCHEZ Milton Op cit. p64.
- 8 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Fecha de vigencia desde: 08/11/1949
- 9 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Código Civil Ley : 63 del 28/09/1887
- 10 Procuraduría General de la República. OJ-036-2005 del 15 de marzo del 2005.
- 11 SECCION CUARTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José. N° 4 -2005 de a las catorce horas treinta minutos del diecisiete de febrero del dos mil cinco.