



## Informe de Investigación

### TÍTULO: PRESCRIPCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo	<b>Descriptor:</b> Prescripción
<b>Palabras clave:</b> Acto Administrativo, Prescripción, Administración Pública, Acto Prescrito.	
<b>Fuentes:</b> Jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 17/11/2011

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1. RESUMEN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>2</b>
a) Plazo de prescripción aplicable a un acto administrativo favorable al administrado....	2
b) Cómputo de la prescripción ante el incumplimiento del deber legal de información con cargo en los intervinientes en operaciones bursátiles.....	5
c) Definición, finalidad y alcances.....	9
d) Inaplicabilidad respecto a la recuperación de bien demanial.....	11
e) Prescripción ante reajuste de precios en contratación administrativa.....	18
f) Aplicación de la prescripción decenal del Código Civil.....	24

#### 1. RESUMEN

En el desarrollo del presente informe, se incorporan una serie de extractos jurisprudenciales que versan sobre la aplicación de la prescripción en materia administrativa. En este sentido, se examinan diversos temas de interés relativos al cómputo de la prescripción, su finalidad, alcances, aplicabilidad, así como lo relativo a la aplicación de la prescripción decenal contenida en el Código Civil.

## 2. JURISPRUDENCIA

### ***a) Plazo de prescripción aplicable a un acto administrativo favorable al administrado***

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]<sup>1</sup>

“IV. De un análisis detallado de los autos, claramente se determina que en esencia el asunto a dilucidar en la especie lo constituye la determinación del plazo de prescripción aplicable para ejecutar en vía judicial el acto administrativo mediante el cual la Comisión Técnica de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, reconoció en sede administrativa el pago en favor de la actora de la suma de ¢13.579.543.51 por concepto de diferencial tarifario. La sentencia recurrida consideró como fundamento para el rechazo de las excepciones de prescripción y falta de derecho interpuestas por el representante estatal, que el plazo aplicable para la ejecución en esta vía del acto administrativo favorable es el decenal establecido en el artículo 868 del Código Civil, toda vez que no existe en el ordenamiento jurídico administrativo una norma que regule expresamente este plazo, por lo que de conformidad con lo señalado por el artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública se debe aplicar las disposiciones del derecho privado, en este caso las disposiciones del Código Civil en materia de prescripción. Por su parte el representante estatal en el recurso de apelación formulado, reitera las argumentaciones que ha hecho valer durante el presente proceso en el sentido de que el plazo aplicable a los efectos de determinar la prescripción del derecho de la actora para ejecutar en la vía judicial el acto administrativo favorable es el de 4 años establecido en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública y que no es de aplicación en la especie el plazo decenal establecido en la legislación civil, toda vez que existe una disposición legal dentro del ordenamiento jurídico administrativo que de manera expresa regula lo relativo al plazo de prescripción para la formulación de reclamaciones contra el Estado. Considera el apelante que de conformidad con lo señalado por el artículo 9 de la ley de cita, existe un impedimento de orden legal a efecto de aplicar en este caso el derecho privado y sus principios. En criterio del apelante la reclamación judicial por parte de la accionante fue planteada cuando ya había transcurrido el plazo de prescripción de la acción y que las gestiones realizadas en vía administrativa y judicial no han tenido la virtud de interrumpir el plazo de prescripción. Por las razones que se dirán, ésta Cámara es del criterio que la resolución dictada por el juzgador de instancia se encuentra conforme a derecho y al mérito de los autos, por lo que deberá ser confirmada en todos sus extremos.

V. Contrario a lo argumentado por el representante estatal, en el caso tratado en

autos, el plazo de prescripción a aplicar es el decenal señalado por el numeral 868 del Código Civil y no el señalado en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública, toda vez que en la especie se trata de la ejecución de un acto administrativo favorable y firme reconocido en favor de la accionada. Conforme a lo estatuido por el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública, el administrado cuenta con un plazo de 4 años a efecto de reclamar el reconocimiento de un derecho de orden patrimonial, contados a partir del hecho que motive la responsabilidad. En la especie, el derecho en favor de la accionada ya estaba reconocido administrativamente, por lo cual las disposiciones del artículo de cita en cuanto al plazo de prescripción para su ejecución en vía judicial no son de aplicación. Por el contrario, el presupuesto normativo aplicable para la ejecución en vía judicial de un acto favorable reconocido en vía administrativa es radicalmente diferente, toda vez que en ésta hipótesis no se trata de declarar el derecho, pues ya ha sido reconocido por la Administración, sino de tangibilizarlo, en cuyo caso no podría entenderse -conforme lo pretende la representación estatal- que el plazo con que cuenta el administrado para ejecutar dicho acto favorable, es el de 4 años establecido en el artículo 198 de la ley de cita. En este sentido, la doctrina y jurisprudencia citada por el apelante en apoyo de su tesis constituye una hipótesis distinta, toda vez que en el caso tratado en autos ya existe un derecho reconocido y declarado, siendo que en cambio en el supuesto regulado por el numeral 198 de la ley de cita, aún no y la parte gestiona precisamente para que le sea concedido o reconocido.

VI. A mayor abundamiento y además de las razones señaladas en el considerando precedente, debe considerarse que de conformidad con lo señalado por el numeral 228 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración deberá dar cumplimiento a los actos administrativos firmes, a cuyo efecto serán aplicables las disposiciones del capítulo de ejecución de sentencias de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En el supuesto en que la Administración incumpla su deber legal, el interesado puede recurrir a la vía judicial a efecto de que sea el Juez quién obligue al cumplimiento. En este sentido, la Sección Primera de éste Tribunal ha considerado lo siguiente:

"(..) III.- Considera esta Sección del Tribunal que resulta imperativo realizar algunos análisis de fondo y de admisibilidad sobre los cuales el a quo no tomó el debido cuidado en considerar. El numeral doscientos veintiocho de la Ley General de la Administración Pública, es claro al disponer que "La Administración deberá dar cumplimiento a los actos firmes..." Llegando de manera posterior a disponer que para la ejecución de las mismas será aplicable lo señalado en la normativa procesal para la ejecución de sentencias. Claro está, para requerir la ejecución resulta imperativo la necesidad de que el acto sea firme. Así las cosas, valga establecer que un acto administrativo se reviste de firmeza cuando carece de



ulterior recurso en vía administrativa o fue consentido expresamente por el administrado ( Jinesta Lobo Ernesto, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, página 433 y Sala Constitucional, voto 1469-90 de las dieciséis horas del treinta de octubre de mil novecientos noventa). Advirtiendo que en el supuesto que la Administración no cumpla con su deber legal por sus propios medios, el interesado puede concurrir a la vía jurisdiccional a efectos de que sea el juez en proceso de ejecución de sentencia quien obligue el cumplimiento (Jinesta Lobo, Ernesto, Manual del Proceso Contencioso Administrativo, página 280), se trata de una equiparación de conceptos, pues al igual que en el proceso de ejecución existe un derecho declarado por autoridad jurisdiccional, en este caso el derecho estaría declarado en vía administrativa, con la negativa a ejecutarlo por parte de la misma administración que lo adoptó. El proceso de ejecución de sentencia presenta como fin principal la ejecución de la determinación previamente declarada o constituida según sea el caso. En integración del ordenamiento con el numeral doscientos veintiocho de la ley en estudio, parece evidente que es posible que un acto estimatorio y declarativo de derecho en favor del administrado sea homologable a una determinación declarativa en vía judicial, en cuanto establece un beneficio claro, que solo por la vía de la lesividad podría destruirse." (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera No. 151-2010-I de las catorce horas y treinta y cinco minutos del dieciocho de marzo del dos mil diez). Según lo señalado, el plazo para la ejecución en vía judicial de un acto administrativo favorable es el decenal, señalado en el derecho privado y no el plazo señalado en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública.

VII . Es claro para esta Cámara que conforme lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema y de Justicia, de conformidad con el numeral 9 de la Ley General de la Administración Pública, el ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho y solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios y en caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se deberán aplicar, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y en última instancia el derecho privado y sus principios. No obstante, según lo señalado en los Considerandos precedentes, debe considerarse que en la especie es de aplicación en materia de prescripción las regulaciones contenidas en el derecho privado, toda vez que contrario a lo argumentado por el apelante, el ordenamiento jurídico administrativo, no regula de manera expresa el plazo para la ejecución de un acto favorable y firme emitido en vía administrativa, pues la regulación contenida en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública, se encuentra referido al plazo para formular una reclamación para el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica y por ende no podría constituir el fundamento para considerar que el plazo cuatrienal establecido en

dicho numeral es aplicable a la especie. En ausencia de una norma expresa dentro del ordenamiento jurídico administrativo, que regule la ejecución de un acto administrativo favorable dictado en favor del administrado, en aplicación del artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública, se debe acudir a la legislación civil a efecto de determinar el plazo de prescripción a que está sujeto el derecho y acción para formular la reclamación de este tipo de derechos, plazo que conforme lo señala el numeral 868 del Código Civil es de 10 años.

VIII. Contrario a lo argumentado por el apelante, en la especie, el plazo de prescripción no ha operado, toda vez que el acto administrativo favorable fue dictado por la Comisión Técnica de Transportes el 13 de agosto de 1996, por medio del acuerdo de la Sesión No. 3059, artículo 1 y con fecha 2 de setiembre del 2004, la sociedad accionante formuló reclamo administrativo ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por lo que al momento de formular la reclamación en vía administrativa el derecho no se encontraba prescrito, siendo que dicha gestión interrumpió el plazo de prescripción, conforme a lo señalado por el numeral 879 del Código Civil. Según se ha señalado, carece de interés la discusión en punto a determinar si el proceso de ejecución de sentencia incoado por la actora con fecha 22 de octubre de 1997, con el fin de ejecutar la sentencia No. 2737-96 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las dieciséis horas veinticuatro minutos del cinco de junio de 1996, tenía o no la virtud de interrumpir el plazo de prescripción de la obligación reconocida en favor de la accionante en sede administrativa, toda vez que aún cuando se considerara que tales diligencias no eran idóneas para interrumpir la prescripción en curso, al no existir una relación directa con la reclamación del derecho reconocido en favor de la accionante en vía administrativa, es lo cierto que al ser el plazo de prescripción aplicable el decenal, la gestión en sede administrativa llevada a cabo por la sociedad actora fue presentada cuando no había transcurrido el plazo de prescripción aplicable al caso tratado en autos.”

***b) Cómputo de la prescripción ante el incumplimiento del deber legal de información con cargo en los intervinientes en operaciones bursátiles***

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]<sup>2</sup>

“III. Sobre el primer aspecto alegado por la representación de la demandada, referente a la falta de valoración por parte del Despacho de instancia sobre sus argumentaciones en relación con el artículo 109 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, y además en cuanto a la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta a su representada, debe indicarse que no lleva razón el disconforme en sus alegatos, como de seguido se expone. De la lectura detallada de la sentencia que ataca, se deriva con meridiana claridad que efectivamente la juzgadora de instancia valoró adecuadamente cada una de sus argumentaciones en relación





con el texto dado por el legislador a dicho numeral, consideraciones las cuales avala totalmente esta Cámara en alzada. Sin embargo, debe señalarse además que contrariamente a lo indicado por el apelante, la norma citada, artículo 109 de la ley No. 7732 Ley Reguladora del Mercado de Valores, simplemente impone un deber legal de información con cargo a los intervinientes en el mercado bursátil, pero no es propiamente tal la norma sancionadora aplicada al caso concreto. Efectivamente, tiene razón el disconforme al señalar que los principios de hermenéutica aplicables al tema sancionador incluyen sin duda alguna la restricción en cuanto a la interpretación normativa -interpretación restrictiva-, pero es distinto el caso en tratándose del numeral 109 citado. Resulta importante traer a colación la redacción de ese numeral, el cual a la letra reza:

"ARTÍCULO 109.-Información a los clientes Los participantes en el mercado que reciban órdenes, las ejecuten o asesoren a clientes respecto de inversiones en valores, suministrarán a sus clientes toda la información disponible, cuando pueda ser relevante para que adopten las decisiones. Dicha información deberá ser clara, correcta, precisa, suficiente y oportuna; además, deberá indicar los riesgos involucrados, especialmente cuando se trate de productos financieros de alto riesgo.

Igualmente, los participantes en el mercado deberán informar a sus clientes sobre sus vinculaciones, económicas o de cualquier otra índole, que puedan comprometer su imparcialidad. La Superintendencia deberá dictar las normas para hacer efectiva esta disposición."De la redacción transcrita se deduce claramente que no estamos ante una norma de carácter sancionador, sino que muy por el contrario, de una norma ordenatoria, en el tanto impone un deber legal a un sujeto participante del mercado de valores. La norma sancionatoria propiamente tal, viene a ser en el caso que nos ocupa, el numeral 157 inciso 5) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, el cual señala: "INFRACCIONES, SANCIONES Y SU PROCEDIMIENTO. ARTÍCULO 157.- Infracciones muy graves. Incurrirán en infracciones muy graves:(...) 5.- Los puestos de bolsa autorizados para operar únicamente por cuenta ajena que adquieran o cedan valores por cuenta propia, los puestos de bolsa o agentes de bolsa que incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 109 o 112 de esta ley, serán sancionados de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 158 de esta ley.(...)", en relación con el artículo 158 inciso 3 del cuerpo normativo citado, que reza: "ARTÍCULO 158.- Infracciones muy graves. Las sanciones correspondientes a las infracciones muy graves serán: (...) 3.- Multa de doscientos salarios base, según se define en la Ley No. 7337, de 5 de mayo de 1993.", tal y como lo indica la sentencia apelada. En ese tanto, es en la aplicación de estos dos últimos artículos transcritos, donde debía, en tesis de principio, operar la interpretación restrictiva y la aplicación de la sanción menos gravosa para el



sujeto, pero sin embargo, en el caso particular bajo exámen [sic], dicha posibilidad no se daba, pues al establecer los artículos 157 inciso 5) y 158 inciso 3) que en caso de incumplir el interviniente [sic] en el mercado, con el deber legal impuesto por el artículo 109 de la ley 7732, sería sancionado con la multa de 200 salarios base, quedó delimitado el campo de acción del operador jurídico al momento de sancionar a quien incurriese en el supuesto fáctico establecido en el artículo 157 de cita. Por ello, no contaba el operador con ningún margen de discrecionalidad para accionar y reducir de algún modo el castigo aplicable, debiendo, en aplicación del principio de legalidad administrativa, sujetarse a lo ordenado por el legislador, sin poder imponer una sanción diversa, pues no lo facultó para ello el ordenamiento jurídico vigente, en particular [sic] y especialmente, los numerales indicados y transcritos supra. Así mismo, ello tampoco permite entrar a valorar la proporcionalidad de la multa, toda vez que por paridad de razón, no podía el operador aplicar una diversa, siendo que la misma ley le ordenaba cuál aplicar a quien infringiese el deber de información que impone el artículo 109 citado. Podría decirse que en los supuestos de vulneración a ese deber de información, poco o nada de peso tendrá el juicio de ponderación de la proporcionalidad constitucional de la sanción para quien lo aplica, pues se trata de actos con una sanción única y preestablecida [sic] por la ley, cuya inobservancia o modificación por parte de quien la aplica, implicaría sin duda alguna incurrir en una abierta ilegalidad, supuesto que no podría bajo ninguna circunstancia cohonestar este Tribunal. Contrario a lo que estima el disconforme, resultaba absolutamente improcedente aplicar algún parámetro de dosimetría para determinar la sanción en el caso que nos ocupa, pues el mismo legislador indicó expresamente cuál era la que correspondía aplicar, sin dejar espacio ni portillo que permita sancionar con alguna otra, resultando por ende inaplicables al subjúdice los criterios de ponderación previstos en el artículo 164 de la Ley indicada. Así las cosas, bien hizo la administración demandada al aplicar la multa de 200 salarios base a la sociedad accionante, pues la norma legal no le brindaba otra opción, apegándose y haciendo efectiva la legislación vigente. Podríamos entonces concluir que al amparo de la redacción brindada al artículo 109, sólo caben dos posibilidades al estar frente a un posible incumplimiento por quien tiene el deber legal de informar: Primero, que se demuestra la violación a dicha imposición normativa y se le aplique una multa de 200 salarios; o segundo: que en el curso del procedimiento administrativo se demuestre la adecuación de su actuar al deber que le imponía el artículo 109 indicado, en cuyo caso, obviamente no se aplicaría ninguna sanción, al amparo de lo anteriormente expuesto, poca o ninguna trascendencia tiene únicamente para efecto de las resultas del proceso, si la administración emitió o no las normas reglamentarias que el numeral 109 indica, pues es lo cierto que en atención a su redacción, no se trata de una "norma marco" o "norma tipo" la referida, que requiera necesariamente su desarrollo por la vía de la emisión de una norma



reglamentaria y la acusada inexistencia de ella, en nada obsta para la aplicación de la norma legal directamente. El artículo 109 establece el deber legal de informar para los intervinientes en el mercado bursátil y además contempla expresamente las condiciones mínimas dentro de las cuales dicho deber será cumplido, bastándose a sí misma para ser aplicada por el operador jurídico, sin dejar de lado que resultaría absolutamente ilegal y eventualmente contrario al derecho de la Constitución, el desaplicar para el caso concreto esa disposición normativa, la cual se encuentra actualmente en plena vigencia. Consecuentemente, no lleva razón en sus argumentaciones el apelante, debiendo rechazarse y confirmarse lo resuelto, como en efecto se dispone.

IV. Sobre la prescripción que aduce el apelante no fue adecuadamente valorada por el a-quo, debe indicarse que no lleva razón tampoco en sus argumentaciones. Tal y como lo señalara la Juez de instancia, ante la falta de un plazo extintivo en la normativa especial aplicable a la materia que nos ocupa, debe recurrirse en la especie al plazo cuatrienal previsto por el artículo 198 de la ley No. 7227 Ley General de la Administración Pública. Ahora bien, en cuanto al momento a partir del cual debe correr el cómputo de dicho plazo, en criterio de esta Cámara debe ser a partir de la comisión de los ilícitos denunciados, salvedad hecha, claro está, de que estemos en presencia de una actuación de efecto continuado, cual acontece en el subjúdie, supuesto en el cual el término fatal empezará a correr a partir de cesen los efectos del acto para con el sujeto afectado, de conformidad con la reiterada jurisprudencia patria. En la especie, los hechos denunciados abarcaban un lapso temporal amplio, toda vez que las operaciones bursátiles realizadas resultaban de efecto continuado hasta su vencimiento, siendo que la primera de ellas que fue objeto de denuncia por parte de la señora Feoli -a saber, la más antigua que nos ocupa-, fue efectuada el 19 de febrero de 1998 y tenía como fecha de vencimiento el 09 de octubre del 2006, encontrándose mientras tanto plenamente vigente. En ese tanto, era a partir del 09 de octubre del 2006 que empezaba a correr el plazo cuatrienal para que la afectada pudiese acudir ante la administración, sin embargo, de los autos se deriva que la señora Feoli lo hizo con mucha antelación, mientras aún surtían efecto las operaciones bursátiles efectuadas con su haber patrimonial, pues la fecha de denuncia de los hechos que dieron origen al procedimiento administrativo sancionador que concluyó con la imposición de la multa referida a la accionante, fue 11 de junio del 2002, cuando sin duda aún no había fenecido el plazo para que la señora Feoli acudiera a las instancias administrativas acusando lo que estimaba irregular y a la postre resultó tal. En ese tanto, no operó en la especie prescripción alguna que deba ser declarada por este órgano jurisdiccional, tal y como lo indicara acertadamente la resolución recurrida. En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en lo que ha sido objeto de apelación, se confirma la sentencia apelada.”



**c) Definición, finalidad y alcances**[TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO]<sup>3</sup>

“IV. Con el fin de abordar los cargos de fondo planteados, conviene precisar algunos conceptos. La prescripción ha sido definida por la Sala Primera, como el medio para adquirir un derecho o bien para liberarse del cumplimiento de una obligación por el transcurso del tiempo. Se le considera: “...un principio, una sanción o pena contra el titular de un derecho quien, por negligencia, crea una situación de inseguridad censurable en razón de la cual el legislador veda, salvo renuncia del interesado, la posibilidad de su ejercicio tardío. Se ha dicho dentro de la doctrina, que la prescripción encuentra su razón de ser en una presunta renuncia tácita del derecho por parte de su titular, quien a través de su inactividad, trasunta su intención de no reclamar lo que le corresponde. A tal posición se le ha objetado, con acierto, que la prescripción no puede considerarse ni como una pena por un actuar negligente, ni como una renuncia tácita, pues si eso fuera cierto, debería permitirse al perjudicado con ella demostrar la inexistencia de culpa castigable o de la presunta intención de abandono. Dicha crítica concuerda con nuestro ordenamiento jurídico” (Voto no. 244 de las 15 horas con 17 minutos del 28 de marzo del 2001). Respecto a su punto de partida, en ocasiones anteriores la Sala Primera ha manifestado: “El fenómeno de la responsabilidad civil no es simple, sino compuesto. Para su existencia requiere una conducta y un daño, entre los cuales existe una relación de causalidad. Es frecuente que la conducta y el daño surjan simultáneamente, pero, en otras oportunidades, suele suceder que el daño se produzca o evidencie tiempo después de acaecida la conducta. Es más, en otras ocasiones parte del daño se produce inmediatamente y otra tiempo después”. ( Resolución no. 29 de las 14 horas 30 minutos del 14 de mayo de 1993. En ese sentido, voto no. 606 de las 16 horas 10 minutos del 7 de septiembre de 2002). De tal forma, que se parte del principio general del derecho, aplicable no solo en materia contencioso administrativa, de que el plazo prescriptivo para plantear el reclamo, puede iniciar, en el momento en que se tiene conocimiento del daño o hecho generador, o a partir de que la víctima se encuentre en condiciones de invocar su derecho a la indemnización. En otro orden de ideas, se ha dicho también, que ese plazo, en materia de extinción de la responsabilidad estatal, conforme al artículo 198 de la LGAP, es de cuatro años. Importa destacar aquí, que antes de la reforma introducida por la Ley no. 7611 del 12 de julio de 1996, el citado numeral disponía un plazo de prescripción de tres años, refiriéndose en forma exclusiva al Estado, de modo que no cubría al funcionario. En razón de ello, si el reclamo se establecía contra el Estado y el agente público, operaban en ese orden, dos plazos, uno de tres años y otro, el decenal ordinario ( que fija el artículo 868 del Código Civil de aplicación supletoria por mandato del precepto 9 de la LGAP). Cabe señalar que la solidaridad que se endilga a la responsabilidad de la



Administración, dentro de los supuestos de faltas cometidas con dolo o culpa grave, estaba sujeta al mismo plazo de la obligación (trienal en aquel momento, cuatro años ahora), de manera que, tanto para el Estado, como para sus agentes, luego de la reforma, opera el plazo unificado de cuatro años. Sin embargo, debe apuntarse, que esta circunstancia no resulta comunicable a los sujetos de derecho privado, sea aquellos que no tienen vínculo alguno con la Administración Pública y que hayan sido codemandados, para los cuales, en aplicación del numeral 41 del CPCA, opera el plazo de prescripción decenal que rige la materia civil, conforme lo dispone el artículo 868 del Código Civil, por ser este el derecho de fondo que subyace. Es importante señalar que la entrada en vigencia del CPCA no causó ninguna variación en cuanto al plazo aplicable de prescripción, pues ya con anterioridad, la Sala Primera, desde el voto no. 40 de las 15 horas del 3 de junio de 1994, por mayoría se había inclinado por establecerlo según la relación subyacente. Así, vigente el CPCA, en cuanto a la determinación del derecho de fondo aplicable para el caso concreto, a tono con el criterio de la Sala Primera, el juzgador debe analizar la extinción del derecho por indolencia de su titular, conforme al plazo establecido para el respectivo derecho de fondo (numeral 41 del CPCA). En este punto cabe recordar el criterio jurisprudencial que ha venido sentando la Sala, en el sentido de que "... la prescripción del derecho de fondo se rige por las reglas establecidas para la relación jurídica subyacente... De modo que ubicada el área respectiva (civil, agrario, comercial o pública) habrá de aplicarse la norma establecida para el caso específico, o en su defecto, la más próxima y afín, por integración del ordenamiento jurídico." ( Voto no. 733 de las 11 horas 30 minutos del 31 de octubre de 2008) Para el caso, la demanda incluye pretensiones meramente patrimoniales, derivadas de la actividad de sujetos de derecho privado, que no mantienen relación con la Administración Pública. Es preciso destacar como regla de principio, que este tipo de conductas (posibles daños causados en la propiedad de terceros) se rige por la legislación común. Acorde a lo anterior, para determinar el plazo de prescripción aplicable a los codemandados civiles, deberá estarse a lo que establece el artículo 868 del Código Civil.

V.- A la luz de lo expuesto, procede analizar el cargo planteado. A) Plazo: De conformidad con lo expuesto, para el Estado y sus agentes, es el de cuatro años, dispuesto por el numeral 198 de la LGAP según el cual: "El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad... ". En ese sentido, en criterio del Tribunal, el juez tramitador lleva razón al indicar que, por tratarse de una pretensión civil de hacienda, ese plazo prescriptivo es el que priva conforme al mecanismo dispuesto por el artículo 41 del CPCA, sin embargo, yerra al extender dicho plazo a los sujetos de derecho privado que han sido codemandados, respecto de los cuales prevalece el plazo decenal que instituye el precepto 868 del Código Civil. Por esta razón, en los términos dichos, el agravio expresado deberá acogerse. B) Fecha de



inicio de la prescripción. Para el juez tramitador, el plazo inicia el 31 de marzo de 2003, fecha en que cesaron los efectos del permiso de explotación otorgado el 17 de setiembre de 2001, según se tuvo por demostrado en la audiencia preliminar, a lo que se opone el recurrente, para quien corre desde finales de octubre de 2007, fecha en que aduce, se enteró de la extracción de madera, cuando actualizó las medidas de todas las fincas, a fin de reunir las. El plan de manejo para aprovechamiento forestal, tramitado en el expediente administrativo no. 381-CB-2001, fue autorizado por resolución no. SRCB 619-2001 de las 10 horas 10 minutos del 17 de setiembre de 2001, indicándose que finalizaba el 31 de marzo de 2003, sin que exista prueba que documente haber excedido de esa fecha. Vencido el plazo del permiso, y al no existir prueba que lo desvirtúe, se parte de que no hubo más acciones al amparo del plan de manejo autorizado por resolución no. SRCB 619-2001, de manera que tampoco conductas generadoras de responsabilidad, con posterioridad al 31 de marzo de 2003. Por su parte el juez tramitador, agrega que, la demostración de la existencia de hechos que certificaran un conocimiento tardío del plan o explotación maderera, corresponde al actor, por lo que, a falta de ella, procedió a acoger la prescripción alegada, en cuanto a los hechos sobrevenidos con ocasión de ese permiso, criterio que este Tribunal comparte ya que, el conocimiento tardío que se demanda, está sujeto a prueba, la que en mérito de lógica y del principio de la carga de la prueba, se encuentra a cargo de aquel que la alega, elementos probatorios que no fueron propuestos por la parte actora durante la audiencia preliminar, al contestar la audiencia conferida, a efecto de referirse a la prescripción invocada. C) Cómputo del Plazo. De la fecha de inicio del plazo prescriptivo, 31 de marzo de 2003, al 18 de julio de 2008, fecha de presentación de la demanda, transcurrieron cinco años y tres meses. Según se dijo en el considerando IV, el plazo para exigir al Estado y sus funcionarios es de cuatro años (art. 198 LGAP) que como se observa, transcurrieron con holgura, por lo que el agravio sobre este particular, debe desestimarse. Como el actor tampoco alega actos interruptores, que puedan ser considerados, no encuentra este Tribunal infracción alguna en la decisión adoptada por el juez tramitador. Situación diferente se presenta con los codemandados particulares, dado que el decenio aplicable al presentarse la demanda no se había cumplido por lo que al no entenderlo así el Juez, procede acoger el reclamo.”

**d) Inaplicabilidad respecto a la recuperación de bien demanial**

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]<sup>4</sup>

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL. La sentencia de instancia declaró con lugar la excepción de caducidad interpuesta por los codemandados, declarando inadmisibles las demandas. En criterio de la representación estatal, el inmueble



inscrito en favor de la codemandada V S F, constituye un bien demanial del Estado, por lo que la acción estatal para recuperar el pleno dominio sobre ese bien no está sujeta a plazos de prescripción o caducidad, existiendo graves vicios en el acto de inscripción del inmueble que generan la nulidad absoluta de dicho acto. De un análisis detallado del expediente y por las razones que se dirán los agravios formulados por el representante estatal son de recibo. 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. Es decir, dichos bienes se encuentran afectados por su propia naturaleza y vocación. Los bienes demaniales pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto y se encuentran afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. (ver en este sentido la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda No. 122-2006 de las 11:50 horas del 17 de marzo del 2006). Los bienes denominados demaniales o dominicales gozan de las siguientes características: a)-son inalienables, por lo que sobre ellos un tercero está imposibilitado a alegar ninguna titularidad, ni derechos adquiridos, ni posesión alguna en su favor. b)- son imprescriptibles, por lo que los plazos de prescripción adquisitiva no operan en perjuicio de su titular al no poder alegarse posesión sobre ellos y c)-son inembargables, toda vez que no son susceptibles de ser embargados dada su naturaleza pública, por lo que no pueden ser objeto de gravamen en los términos del derecho común. Estos bienes se encuentran fuera del comercio de los hombres, de tal forma que su dominio o posesión no pueden ser transmitidos ni a título gratuito ni a título oneroso, no pueden perderse por prescripción, ni pueden obtenerse por usucapión, son bienes que conservan su vigencia jurídica y no son susceptibles de embargo. Lo anterior con la salvedad de una disposición legal expresa por parte del legislador, por medio de la cual se desafecte un bien demanial de conformidad con lo establecido por el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política. Sobre la consideración de bienes públicos y la afectación al patrimonio forestal del Estado, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 59-F-99 de las 14:00 horas del 5 de febrero de 1999, citada por la representación estatal, señaló que la condición de bienes públicos proviene del Código Fiscal de 1865, regulación que regía para los baldíos nacionales con bosques y montañas. Indicó la citada resolución que si bien la citada Ley fue derogada por la Ley General de Terrenos Baldíos No. 13 del 6 de enero de 1939, la normativa mantuvo vigente la condición de propiedad pública. Con la promulgación de la Ley No.2825 del 14 de octubre de 1961 pasaron a ser reservas nacionales del Estado los terrenos comprendidos entre los límites de la República que no estuvieran inscritos como propiedad particular, de las





Municipalidades o de las Instituciones Autónomas, los que no estuvieran amparados por la posesión decenal, los que por leyes especiales no hubieran sido destinados a la formación de colonias agrícolas y en general, todos los que, ni siendo propiedad particular, no estuvieran ocupados en servicios públicos. Indicó la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la resolución citada, que posteriormente la Ley Forestal No.4465 del 25 de noviembre de 1969, señalaba en su artículo 18 que el patrimonio forestal del Estado está constituido por las reservas nacionales, reservas forestales, parques nacionales, viveros forestales del Estado, las zonas protectoras y reservas biológicas. Por su parte el artículo 25 Ibidem señala que la posesión de los terrenos situados en las reservas nacionales y fincas del estado a que se refiere el artículo 19 de la ley, no causará derechos de ninguna especie y la acción reivindicatoria del Estado por los mismos es imprescriptible. En el sub- juicio y por las razones que se dirán el inmueble inscrito en favor de la codemandada V S F formaba parte del patrimonio forestal del Estado y por ende las acciones del Estado tendientes a recuperar el pleno dominio sobre este tipo de bienes no están sujetas a plazos de prescripción o caducidad.

VII . En la especie, la Asamblea Legislativa por medio de la Ley No. 4052 del 19 de enero de 1968 creó el " Bosque Nacional Juan Castro Blanco", declarando en su artículo 1 como bosque nacional 2.500 hectáreas de terreno ubicadas en la cima del cerro Platanar, el cual estaría bajo la custodia de la Municipalidad de San Carlos (artículos 2 y 3 de la Ley). Con la finalidad de garantizar la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales considerando que importantes poblaciones de San Carlos y otros cantones que se suplen del agua producida en los Cerros Platanar y circunvecinos, el Poder Ejecutivo en uso de las facultades que le concedían los artículos 1, 2 inciso b), 4, 19,22, 24 y 27 de la Ley Forestal No. 4465 del 25 de noviembre de 1969, mediante el Decreto Ejecutivo No. 4965-A del 26 de junio de 1975, estableció la " Reserva Forestal Juan Castro Blanco". Según se establece en el artículo 2 del citado Decreto, se declaran inalienables los terrenos nacionales que se encuentran dentro de la limitación de la reserva. El artículo 3 del citado Decreto establece que la reserva forestal que se declara comprende un área de 13.700 hectáreas, siendo que la demarcación de dicha reserva se encuentra en el plano confeccionado por la Dirección General Forestal. Asimismo, el artículo 8 Ibidem señala que las fincas sin escriturar vuelven al patrimonio del Estado, previos los trámites legales. Por su parte el Decreto Ejecutivo No.5387-A del 28 de octubre de 1975 reformó el Decreto Ejecutivo No.4965-A, señalando en su artículo 3 que la Reserva Forestal comprende un área de 13.700 hectáreas de las cuáles 2.500 se encontraban bajo la custodia de la Municipalidad de San Carlos según la Ley No.4052 del 19 de enero de 1968, siendo que la demarcación de dicha reserva se encontraba en el plano confeccionado por la Dirección General Forestal. Conforme se establece en





los artículos 2, 7 y 8 del citado Decreto, las reservas nacionales que se encontraban dentro de la delimitación establecida en el decreto, se declaran inalienables y las fincas inscritas en el Registro Público y las amparadas por la posesión decenal, establecidas dentro de los límites de la reserva quedarían automáticamente sometidos al régimen forestal. Asimismo, las fincas no comprendidas en los límites de la reserva formarían parte del patrimonio forestal del Estado. Por medio de la Ley No. 7297 del 9 de junio de 1992, se creó el "Parque Nacional del Agua Juan Castro Blanco", el cual se encuentra comprendido como Zona Protectora Juan Castro Blanco en la Provincia de Alajuela, según delimitaciones establecidas por el Instituto Geográfico Nacional y por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas. En mérito de lo indicado, es claro para ésta Cámara que el inmueble inscrito en favor de la codemandada V S F, constituye un bien demanial del Estado al formar parte de la reserva forestal del Estado conforme a lo preceptuado por el artículo 18 de la Ley Forestal No.4465 del 25 de noviembre de 1969, la Ley No. 4952 del 19 de enero de 1968, por medio de la cual se creó el Bosque Nacional Juan Castro Blanco y el Decreto Ejecutivo No. 49-65-A del 26 de junio de 1975, modificado por el Decreto No.5387-A del 28 de octubre de 1975 que creó la Reserva Forestal Juan Castro Blanco.

III . [sic] Consideró el Juez de instancia que el acto administrativo que se pretende declarar lesivo, data de una fecha a inicios de 1978 por lo que en aplicación de los numerales 10.4 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al momento de declararse lesivo a los intereses públicos dicho acto, había transcurrido que fija el plazo en 4 años establecidos en la legislación, por lo que debía acogerse la caducidad de la acción y por ende declarar la inadmisibilidad de la demanda. De un análisis detallado de los autos por las razones señaladas up-supra, éste Tribunal no puede prohiar las consideraciones del a-quo, en cuanto a la inadmisibilidad de la demanda por existencia de caducidad de la acción. Si bien conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 10.4 y 35 de la Ley Reguladora de la materia, la Administración cuenta con un plazo de 4 años para demandar en ésta vía la anulación de un acto declarativo de derechos que considera lesivo a sus intereses, debe considerarse entratándose de bienes demaniales del Estado, las acciones tendientes a recuperar su pleno dominio no están sujetas a plazos de prescripción o caducidad, por lo que la vía jurisdiccional no se encuentra sujeta a una limitación temporal para el ejercicio de la acción. En la especie, al momento en que la señora V S F compareció ante el Notario [...] 20 de noviembre de 1977 y el 17 de enero de 1978 a realizar la adjudicación, los terrenos en discusión correspondientes al Partido de Alajuela, folio real matrícula 171492-000 constituían bienes demaniales sobre los que no podría argumentarse derecho alguno. Carecen de relevancia las argumentaciones de los demandados en el sentido de que el Parque Nacional Juan Castro Blanco fue creado años después de que la codemandada V S F



inscribiera la finca en discusión a su nombre, toda vez que conforme lo señalara la representante estatal, es lo cierto que el territorio donde se ubicó el inmueble inscrito a nombre de la codemandada [...] estaba constituida como una Reserva Forestal y por ende formaba parte del patrimonio forestal del Estado, por lo cual no podía ser objeto de inscripción. A mayor abundamiento de razones, el dictamen pericial rendido por el Ingeniero Topógrafo, W L V, perito designado en autos (visible a folios 621 a 640) determinó como conclusión que la finca folio real Partido de Alajuela matrícula 171492-000 está comprendida dentro de los límites de la Reserva Forestal Juan Castro Blanco, la Zona Protectora Juan Castro Blanco y el Parque Nacional Juan Castro Blanco. En la ampliación del peritaje (folios 753 a 762) señala que la finca del partido de Alajuela en discusión se encuentra comprendida parcialmente dentro de los límites del Bosque Nacional creado por la Ley 4052 del 19 de enero de 1968. Considerando la naturaleza de bien demanial del inmueble inscrito a nombre de la codemandada V S F, en criterio de ésta Cámara la acción del Estado no está sujeta al plazo de caducidad establecido en el artículo 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a los efectos de intentar la nulidad de la inscripción por la vía del proceso ordinario de lesividad. En razón de lo dicho, la resolución venida en apelación y que acogió la excepción de caducidad interpuesta por los demandados, debe ser dejada sin efecto.

IX . Conforme a las razones expuestas y en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 73 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, éste Tribunal debe avocarse a determinar por el fondo la procedencia de la demanda de lesividad interpuesta por el Estado. De un análisis detallado de los autos y por las razones que de seguido se exponen, concluye ésta Cámara que la inscripción registral del inmueble en discusión contiene una serie de vicios que que generan la nulidad de la inscripción en el Registro Público. En efecto, como puede apreciarse de la publicación del Diario Oficial de la Gaceta del 12 de mayo de 1936, el señor Santos León Herrera, Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Policía, siguiendo instrucciones del señor Presidente de la República de entonces, sometió a conocimiento del Congreso el contrato celebrado entre el Licenciado Juan Luis Castro Ureña, el día 27 de febrero de 1936. Según lo establecido en la cláusula primera del Convenio el contratista cede y traspasa al Gobierno, quien acepta libre de gravámenes, pero sin responsabilidad de su parte, en cuanto a las parcelas que de estos terrenos están ocupadas por terceros, el dominio de un derecho a la mitad menos cincuenta y seis hectáreas de la finca número 3506, tomo 737 y 973, folios 184, 185 y 525, asientos 24,25 y 29, de una propiedad situada en el punto denominado Mateo, de la villa de Cañas, en la cual el Estado adquirió un derecho a la tercera parte por compra hecha a dona Clara Yateman Carranza. La cláusula segunda del citado convenio establece que a cambio de ese derecho el Gobierno concedía al

contratista el derecho a adquirir en pleno dominio y en la vertiente del Pacífico terrenos valdíos pertenecientes al Estado en una extensión de siete mil cuatrocientos setenta y dos hectáreas, a menos de que el Congreso dispusiera que se practicara previamente a cuenta del Estado, la medida del sitio de Mateo y que se concediera al contratista una extensión igual a su derecho, de acuerdo con esa operación. Según la cláusula tercera del convenio, la localización de los derechos a recibir por el contratista, quedaba a su libre designación, en cualquier lugar de la región indicada y la haría en lotes no mayores de quinientas hectáreas, que necesariamente no deben ser contiguos. Por su parte la cláusula cuarta del convenio señalaba que las diligencias para la adquisición de los lotes elegidos por el contratista deberán estar concluidos dentro del año siguiente a partir de la fecha de la aprobación legislativa del contrato. Conforme se disponía en la cláusula quinta del convenio su validez requería de la aprobación del Congreso Constitucional. Según consta en publicación del Diario Oficial La Gaceta del 24 de mayo de 1936, la Comisión de Gobernación del Congreso Constitucional no aprobó el Contrato sometido a su consideración, considerando que no existía una valoración previa del bien que se daba y el que se recibía a cambio, señalando que la disposición contenida en el párrafo tercero del contrato de referencia era por sí solo suficiente para emitir un criterio desfavorable a la aprobación del convenio, toda vez que el Estado recibía "unos miles de hectáreas en un solo block donde necesariamente tiene que haber tierras malas, regulares y buenas y entrega a cambio lotes de quinientas hectáreas escogidos por el contratista entre la flor y nata de las tierras del Estado en el Pacífico". Consideró en definitiva el Congreso que el Convenio sometido a su consideración representaba un "mal negocio" para el Estado. Por su parte mediante acuerdo No.18 de la sesión celebrada por el Congreso Constitucional a las quince horas del veintisiete de mayo de mil novecientos treinta y seis, publicado en el Diario Oficial de la Gaceta del 3 de junio de 1936, se conoció oficio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación, mediante el cual se comunicó al Congreso que el Poder Ejecutivo retiraba de su conocimiento por haberse rescindido, el contrato que celebró con el Licenciado, don Luis Castro Ureña, sobre el canje de tierras en el litoral del Pacífico. Conforme a las razones expuestas, el Convenio de Canje de Tierras suscrito con el señor Luis Castro Ureña el día 27 de febrero de 1936, en que se fundamentó la inscripción registral del inmueble, no resulta válido y eficaz y no podría haber surtido efectos ni generar derechos en favor del señor Castro Ureña. En efecto, conforme a las condiciones consignadas en las cláusulas segunda y quinta, la validez del convenio quedaba condicionado a la aprobación por parte del Congreso de la República, condición que no fue cumplida. El citado convenio no podría constituir el instrumento para la inscripción registral en favor del señor Castro Herrera y por ende en favor de ninguna de las personas físicas que con el devenir de los años les fueron cedidos los supuestos derechos que



otorgada el contrato. Así carece de eficacia la cesión de los derechos que el señor Castro Ureña realizó en favor de los señores Desiderio Oreamuno Flores, según escritura otorgada ante el Notario Carlos Bolaños Morales el 24 de mayo de 1939 y la cesión que efectuara el señor Oreamuno Flores en favor del señor Juan María Solera Oreamuno, según escritura otorgada ante el Notario Horacio Alvarado Lépiz el 29 de agosto de 1944. Por paridad de razones, resulta inválido e ineficaz el deslinde y localización que la codemandada V S F realizó en su condición de albacea provisional de la mortual de su padre Juan María Solera Oreamuno para localizar los terrenos cuyo origen estaban en el contrato citado, según la escritura otorgada ante el Notario Lauro Hermógenes Velázquez De León el 20 de diciembre de 1977, adicionada por la escritura otorgada el 17 de enero de 1978 y que originaron la inscripción registral de la finca folio real matrícula 171492-000 del Partido de Alajuela.

X. Además, conforme lo señala la representación del Estado, aún considerando que el Convenio suscrito entre el Estado y el señor Luis Castro Ureña, hubiera cumplido las condiciones de validez y eficacia, es lo cierto que la inscripción de la finca en favor de la comendadada Solera Flores es contraria a los términos contractuales contenidos en el Convenio. En primera instancia la cláusulas segunda, tercera y cuarta, el derecho concedido por el Estado al contratista lo era de terrenos baldíos ubicados en la vertiente del Pacífico y la finca objeto del proceso se encuentra ubicada en la Provincia de Alajuela. En segundo lugar si bien la localización de los terrenos quedaba a disposición del Contratista, lo debía ser en la Región del Pacífico y en lotes no mayores de quinientas hectáreas, que no debían ser contiguos y la inscripción realizada en favor de la codemandada Solera Flores lo fue de un único inmueble con una cabida de 7737 hectáreas, 4403 metros y 45 decímetros cuadrados. En tercer lugar, las diligencias para la adquisición de los lotes elegidos por el contratista deberían estar concluidas dentro del año siguiente a partir de la fecha de la aprobación legislativa del convenio, siendo que la inscripción del inmueble fue realizada sin que se verificara la aprobación legislativa. Además, debe considerarse que la escritura otorgada el 17 de enero de 1978 ante el notario Velázquez De León por parte de la demandada V S F hace constar que la inscripción del terreno se solicita con base en la Ley No.29 del 16 de noviembre de 1922 y el Decreto Ejecutivo número 362 del 21 de agosto de mil novecientos cuarenta y uno, siendo que contrario a lo consignado en el instrumento público, dichas disposiciones no autorizaban a la otorgante a ubicar e inscribir el lote en discusión. En efecto, por medio de la Ley No. 29 el Congreso de la República aprobó el Contrato celebrado el 12 de julio de 1921 entre el Secretario de Estado en el Despacho de Fomento y los señores Juan de Dios Jiménez Guardia y otros con el Gobierno de la República relacionado con la construcción de un camino y la cesión de propiedades en el Caserío de San Luis de Santo Domingo de Heredia con los bajos del punto llamado "La Patria", sito al

pie del cerro conocido con el nombre de Zurkí. Por su parte el Decreto Ejecutivo No. 362 autoriza a los concesionarios de terrenos baldíos de la región de Patria para denunciar y adjudicarse en propiedad, en los terrenos baldíos nacionales no declarados inalienables, el número de hectáreas a que cada uno tenía derecho, de acuerdo con la ley No 29 de 16 de noviembre de 1922. Por las razones dadas, éste Tribunal estima que el acto de inscripción del inmueble en discusión en favor de la codemandada V S F por parte del Registro Público de la Propiedad, contiene graves y evidentes vicios de nulidad, que no pueden generar estado jurídico lo que obliga a declarar dicho acto como lesivo a los intereses estatales.”

**e) Prescripción ante reajuste de precios en contratación administrativa**

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]<sup>5</sup>

“V- SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN: El IFAM, interpuso como defensa previa la prescripción, alegando que el reajuste de precios forma parte integral del precio, de conformidad con lo indicado en la jurisprudencia constitucional. Por ello, alega que al estar debidamente terminadas y pagadas las Licitaciones Públicas 1-2000 y 1-2005, el IFAM no adeuda monto alguno, por lo que el reajuste de precios se encuentra prescrito, ya que al haberse pagado la totalidad de los precios de los contratos, fenece con ellos el derecho de la actora a solicitar el reajuste de precios. Ahora bien, en la audiencia preliminar el Juez Tramitador reservó la resolución de la citada excepción al Tribunal Decisor, por esto, este órgano jurisdiccional procede a analizar si la excepción de prescripción procede o no en este asunto. En ese sentido, este Tribunal realiza las siguientes consideraciones: 1) SOBRE LAS REGLAS DE PRESCRIPCIÓN DE LOS REAJUSTES DE PRECIOS: De previo a analizar la procedencia o no de la prescripción en este proceso, considera este Tribunal oportuno, realizar un breve análisis de las reglas que rigen la aplicación de la prescripción a los reajustes de precios dentro de una contratación administrativa. En ese sentido, las reglas que se pueden extraer de la legislación y jurisprudencia constitucional, serían las siguientes: a) El Derecho al reajuste de precios, surge de lo indicado en el artículo 18 de la Ley de Contratación Administrativa que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 18.-

Mantenimiento del equilibrio económico del contrato.

Salvo cuando se estipulen, expresamente, parámetros distintos en los términos del cartel respectivo, en los contratos de obra, servicios y suministros, con personas o empresas de la industria de la construcción, la Administración reajustará los precios, aumentándolos o disminuyéndolos, cuando varíen los costos, directos o indirectos, estrictamente relacionados con la obra, el servicio o el suministro,



mediante la aplicación de ecuaciones matemáticas basadas en los índices oficiales de precios y costos, elaborados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Los reajustes se calcularán sobre estimaciones mensuales, con base en los precios de la oferta y los índices correspondientes al mes de la apertura de las ofertas. Para aplicar el reajuste, el contratista deberá presentar, en su oferta, un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que componen su precio, incluyendo un desglose de los precios unitarios. La presentación de facturas, por avance de obra cada mes, será obligatoria.

En las restantes contrataciones, cuando se produzcan variaciones en los costos estrictamente relacionados con el objeto del contrato, podrán establecerse los mecanismos necesarios de revisión de precios, para mantener el equilibrio económico del contrato.

Para cumplir con lo estipulado en los párrafos anteriores, en el Reglamento de la presente Ley se establecerán los criterios técnicos por seguir para garantizar la determinación objetiva del reajuste o la revisión de los precios.

Asimismo, en el cartel de licitación debe establecerse la forma de revisar precios y determinar reajustes, así como la referencia al reglamento, en cuanto al mecanismo de aplicación."

Precisamente, de la lectura de la citada norma, se pueden extraer los siguientes aspectos: Primero: En los contratos de obra, servicios y suministro, la Administración deberá reajustar los precios, aumentando o disminuyendo los mismos, cuando varíen los costos directos e indirectos, previamente pactados. Esto significa que el contratista tiene derecho al reajuste de los precios a efectos de mantener el equilibrio financiero de la contratación administrativa, y es evidente que el reajuste de precios es un instrumento que debe utilizarse durante la fase de ejecución contractual; Segundo: El mecanismo para ajustar los precios previamente pactados, debe hacerse por medio de fórmulas matemáticas que permitan demostrar que han existido variaciones en los costos durante la ejecución del contrato. La práctica común es definir esa fórmula en el mismo contrato; Tercero: El contratista tiene derecho a solicitar los reajustes de precios a partir del inicio del contrato. Los reajustes de precios no son automáticos, esto significa que el contratista debe presentar toda la documentación necesaria ante la Administración contratante para demostrarle que según la fórmula pactada, se vienen presentando desequilibrios en las finanzas del contrato que le viene perjudicando. Por lo que las solicitudes deben ser presentadas por el contratista durante la ejecución del contrato, en los momentos en que éste considere y demuestre que se viene presentando un desequilibrio financiero contractual. Por ello, el artículo 18 citado, establece que los reajustes se calcularán sobre



estimaciones mensuales, con base en los precios de la oferta, o previamente pactados, y los índices correspondientes. Esto significa, que siempre debe hacerse una comparación entre los precios pactados y los índices económicos del país, a efectos de determinar si en la realidad existe un desequilibrio financiero que afecte las finanzas del contratista; Cuarto: El contratista tiene un derecho al reconocimiento del reajuste de los precios de su contrato. Sin embargo, tiene la obligación de demostrar ese derecho ante la Administración contratante, presentando toda la información que la Administración le solicite, así como estar al día en sus obligaciones contractuales. En general, los requisitos que el contratista debe cumplir para hacer efectivo su derecho a un reajuste de precios, son: 1- Presentación de toda la documentación necesaria para que la Administración pueda aplicar la fórmula pactada y determinar si en realidad existe un desequilibrio financiero; 2- El momento para realizar su solicitud es durante la ejecución del contrato, en el instante en que estime que se viene presentando un desajuste en sus finanzas; 3- Estar al día en sus obligaciones contractuales. En ese sentido, debe recordarse que el reajuste de precios es parte integral del mismo precio, por lo que no procedería un reajuste, e incluso el pago del precio, si el contratista no está al día con la prestación de los servicios contratados; b) Ahora bien, la Ley de Contratación Administrativa, no establece un plazo específico de prescripción para solicitar los reajustes de precios. Por lo que se debe recurrir a los reglamentos a esa ley. Precisamente, el Reglamento General de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo número 25038-H, estuvo vigente desde el año 1996 hasta la entrada en vigencia del actual Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411-H, que comenzó a regir a partir del 4 de enero del 2007. Precisamente, durante la vigencia del Reglamento General de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo número 25038-H, éste no estableció un plazo de prescripción para el reajuste de precios. Sin embargo, esa omisión vino a ser suplida por lo indicado en el voto número 6432-98 dictado por la Sala Constitucional a las diez horas treinta minutos del cuatro de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, que dispuso en lo pertinente, lo siguiente:

"En síntesis, los reajustes de precios no constituyen una indemnización que reconoce el Estado voluntariamente y paga al contratista, sino, más bien, un mecanismo jurídico de restitución del valor real de la obligación, de la restitución del equilibrio financiero del contrato, de manera que se pague lo que previamente se convino, es decir, es el pago integral del precio, para que no exista, ni perjuicio para el contratista, ni un enriquecimiento indebido de parte del Estado. Ahora bien, si como lo afirman la Contraloría General de la República, el propio Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la jurisprudencia de esta Sala, los reajustes son parte integral del precio e irrenunciables por anticipado, a falta de una norma legal expresa, que evidentemente para el caso concreto no existe, nos lleva a la conclusión que el derecho de reclamar y obtener el pago integral del precio de un

contrato, incluyendo los reajustes, prescribe, por razones de seguridad jurídica, en los términos que se señalan en el artículo 868 del Código Civil, es decir, en diez años, salvo que las partes hubieran puesto punto final a los derechos y obligaciones derivados del contrato, mediante la firma de liquidación y finiquito del mismo. Esta conclusión es consecuencia de la naturaleza especial de la irrenunciabilidad de los reajustes de precios y derivada, también, del derecho a percibir el precio íntegro del contrato, que surge del artículo 228 del Reglamento de la Contratación Administrativa. En otro sentido, el derecho de percibir los reajustes, prescribe junto con el derecho de percibir el precio, puesto que forman parte de éste, por lo que resulta una verdad de perogrullo, afirmar que los reajustes deberán sufrir el mismo destino que el precio. En consecuencia, y habiéndose comprobado en el expediente que el contrato está todavía en la etapa de ejecución, no procede la excepción de prescripción en los términos que ha sido opuesta en el recurso..."

Ahora bien, lo dicho en esta sentencia se vio precisado en el voto número 08551-1999 dictado por la Sala Constitucional a las diez horas con dieciocho minutos del cinco de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante la cual se adicionó y aclaró la sentencia 06432-98, y que en lo relevante indicó lo siguiente:

"Plazo de la prescripción del derecho.- (...) Si en ocasiones anteriores este Tribunal se refirió a este extremo, lo fue con el propósito de indicar que siendo el reajuste del precio parte integral de éste y no una indemnización autónoma, lo propio, lo razonable, es que el reajuste prescriba en el mismo término que prescribe el precio, y que a falta de una norma jurídica expresa que defina el término, el derecho prescribiría en diez años, de acuerdo con la regla general del artículo 868 del Código Civil. (...) Pero se debe advertir, dentro de la doctrina que se expuso en la sentencia 6432-98, que el derecho al reconocimiento de los reajustes de precios como principio constitucional básico del sistema de contratación administrativa y su consecuencia inmediata que es el pago respectivo, como ya ha quedado dicho, surge a la vida jurídica como consecuencia de la presentación de una oferta en un proceso de licitación, oferta que al ser adjudicada conforma un contrato administrativo, y este derecho se reafirma cuando la Administración paga el precio contractual convenido; (...) Solo téngase en cuenta que lo que se debe, en última instancia, es una suma de dinero; que en los términos de los hechos de la sentencia, el derecho al pago de la diferencia, nació desde el momento mismo en que la Administración autorizó y giró el pago del precio contractual principal."

Precisamente, con base en lo dicho por la Sala Constitucional, este Tribunal puede extraer los siguientes aspectos relevantes: Primero: El reajuste de precio es parte integral del precio. Esto significa, que no es una indemnización autónoma, sino que el reajuste es el precio mismo; Segundo: Por lo que el derecho a solicitar un

reajuste de precios surge a la vida jurídica, cada vez que la Administración le paga al contratista el precio convenido contractualmente (fijado en la oferta), lo que significa que el plazo de prescripción comienza a partir de que al contratista se le ha pagado el precio y éste tiene la posibilidad de ejercer acciones cobratorias al determinar de que existen variaciones de los costos sobre el precio pagado; Tercero: El plazo de prescripción fijado por la Sala Constitucional fue de diez años, aplicando reglas de prescripción civiles. Ahora, como se verá, ese plazo de prescripción se mantuvo durante la vigencia del Reglamento General de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo número 25038-H, hasta el 4 de enero del 2007, que al entrar en vigencia el nuevo reglamento, si definió un plazo de prescripción de cinco años; Cuarto: El derecho a percibir el reajuste del precio, prescribe junto con el derecho a percibir el precio. Esto es muy importante tenerlo claro. Precisamente, en criterio de este órgano jurisdiccional, el plazo de 10 años de prescripción se contabiliza durante el plazo de ejecución del contrato respectivo. Es decir, si el contrato se encuentra aún en ejecución, se pagó el precio y no se ha cumplido el plazo de diez años, el contratista tiene derecho de presentar una solicitud de reajuste de precios. Sin embargo, si se pagó el precio y el contrato termina por causas normales, como lo son el finiquito y la liquidación total del contrato, el contratista tendría prescrito su derecho a solicitar el reajuste de precios, no por el transcurso del plazo de diez años, sino por la terminación normal de la relación contractual. Justamente, lo indicado por este Tribunal, y que es un criterio conforme a la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional, se encuentra también fundamentando en las reglas generales de la prescripción establecidas en nuestro Código Civil, que indica en su numeral 866, lo siguiente:

"ARTÍCULO 866.-

La acción para hacer efectivo un derecho, se extingue por la prescripción del mismo derecho."

Precisamente, el precio es el derecho, éste fue cancelado y el contrato terminó, por consiguiente el contratista tendría prescrita la acción de solicitar el reajuste de precios, de un precio que se extinguió por el pago y la terminación de la relación contractual; c) Ahora, con la entrada en vigencia del actual Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411-H, que comenzó a regir a partir del 4 de enero del 2007, muchas de las reglas explicadas anteriormente sobre la prescripción en materia de reajustes de precios, se vinieron a incorporar en el artículo 31 de ese reglamento, al indicar:

"Artículo 31.—Reajustes o revisiones del precio. Las partes tendrán derecho al reajuste o revisión del precio siempre que se acredite la variación de los respectivos costos, conforme las reglas existentes. El derecho a reajuste o revisión de los precios rige desde la presentación de la oferta y podrá ser solicitado una

vez que dé inicio la ejecución contractual.

Las partes estarán obligadas a fundamentar su gestión y a aportar las pruebas en que sustenten su dicho, tomando en cuenta las regulaciones específicas de la materia.

Las gestiones por este concepto prescriben en cinco años, a partir de que existe la posibilidad de interponer acciones cobratorias en relación con la variación de costos que se demande. Dicha prescripción se interrumpe con la presentación de la gestión."

Nótese, que esta norma viene a resumir de forma ordenada, lo que ya la jurisprudencia de la Sala Constitucional, había venido estableciendo y que este Tribunal explicó anteriormente. Con base en todos los aspectos expuestos, este órgano jurisdiccional resume las reglas que se deben cumplir para la aplicación de la prescripción en materia de reajustes de precios, de la siguiente forma: 1) Derecho a solicitar el reajuste de precios: El contratista tiene derecho a solicitar el reajuste de precios desde la presentación de la oferta y durante la ejecución del contrato; 2) Requisitos que debe cumplir el contratista para solicitar el reajuste de precios: Debe presentar su solicitud acompañada de toda la documentación e información que pruebe su gestión de ajuste de precios, de conformidad con la fórmula matemática pactada contractualmente. Asimismo, debe demostrar que se encuentra al día en la prestación de los servicios que debe prestar según el contrato suscrito con la Administración contratante; 3) Momento a partir del cual comienza a contabilizarse el plazo de prescripción: El contratista debe presentar su solicitud cumpliendo los requisitos indicados, a partir de que pagado un precio, considere que existe variación en los costos que le deben ser reconocidos; 4) Causas de interrupción del plazo de prescripción: Con la presentación del contratista de su gestión de ajuste de precios ante la Administración contratante, se interrumpe el plazo de prescripción. Asimismo, el plazo de prescripción comenzará a contabilizarse nuevamente a partir de que la Administración contratante, le prevenga documentación o le rechace el reajuste de precios. Asimismo, si el contratista no cumple los requisitos necesarios para que la Administración pueda determinar si procede o no el reajuste de precios solicitado, éstos se tendrán por abandonados y no podrán nuevamente alegarse una vez terminado el respectivo contrato; 5) Plazo de prescripción de los reajustes de precios: Existen tres plazos de prescripción para los reajustes de precios, que son los siguientes: Primero: El de 10 años que se debe aplicar desde 1998 (año del dictado de la sentencia 6432-98), hasta la entrada en vigencia del nuevo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411-H, que comenzó a regir a partir del 4 de enero del 2007; Segundo: El de 5 años dispuesto en el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411-H, que comenzó a regir después del 4



de enero del 2007; Tercero: El momento en que termina el contrato administrativo por causas normales, como lo son el finiquito y la liquidación total. Esto significa, que el plazo de 10 o 5 años, son de aplicación durante la ejecución y vigencia del contrato administrativo. Sin embargo, esos plazos no son de aplicación, si el contrato termina por causas normales, ya que los precios ya fueron cancelados, y el derecho de acción para solicitar el reajuste sobre éstos prescribe al haberse extinguido los precios que se quieren reajustar;"

### **f) Aplicación de la prescripción decenal del Código Civil**

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]<sup>6</sup>

"III.- La parte actora apela y alega en su defensa que el término de prescripción aún no ha transcurrido, dado que el plazo se vio interrumpido con la sentencia penal, la cual fue dictada por la Sala Tercera en la resolución N°2001-00134 de las once horas veintidós minutos del dos de febrero del dos mil uno, fecha a partir de la cual comienza a correr el término de prescripción y el cual se interrumpió con la presentación del reclamo administrativo el diecisiete de julio del dos mil dos. Señala que no lleva razón el juez de instancia al determinar que la prescripción comenzó a correr desde el momento en que acaecieron los hechos y no fue interrumpida por el proceso penal. Solicita acoger la demanda en todos sus extremos y declarar procedente el pago de costas a cargo del demandado. [...] V.-

Es importante recordar que el plazo decenal común de prescripción contenido en el Código Civil, es de aplicación en aquellos supuestos en que nuestro ordenamiento jurídico no establezca un término especial, pues de ser así, se aplica este último. En el presente proceso en donde se reclama la responsabilidad civil extracontractual del Estado, la norma aplicable es sin lugar a dudas, el numeral 198 de la Ley General de la Administración Pública, que estipulaba originalmente, tres años para reclamar indemnizaciones a la Administración y actualmente cuatro, según reforma introducida por la Ley No. 7611 de 12 de julio de 1996, publicada en La Gaceta No. 143 de 29 de julio de ese mismo año; sin que tenga relevancia para el presente caso tal reforma, ni la jurisprudencia señalada por el actor en razón de que el accidente ocurrió el dos de noviembre de mil novecientos noventa y seis, cuando ya regía el plazo cuatrienal. Ahora bien, respecto a la interrupción de la prescripción el apelante señala como acto interruptor la resolución de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, N°2001-00134 de las once horas veintidós minutos del dos de febrero del dos mil uno, sin embargo para esa data ya se había cumplido el plazo fatal de los cuatro años, que señala el numeral 198 de la Ley General de la Administración Pública, el cual, comenzó a computarse a partir del hecho que originó la responsabilidad, esto es, el accidente de tránsito ocurrido el dos de noviembre de mil novecientos noventa y seis y se completó el dos de noviembre del año dos mil, sin que

existiera algún acto capaz de interrumpirlo. El inicio del proceso penal no tiene la virtud de interrumpir un plazo de prescripción que corre a favor del Estado, debió éste ser parte de ese proceso penal como demandado civil para que la responsabilidad que pudiera derivarse del hecho ocurrido no prescribiera. Si bien consta que se interpuso una acción civil resarcitoria, ésta fue a favor de Fernando Ramírez Fernández, María del Rocío Castro Quesada y Carolina Ramírez Castro, no así respecto del señor Somogyi, quien no ejerció ese derecho. Antes del diecisiete de julio del dos mil dos, el recurrente no realizó gestión alguna ante el Estado para el reclamo de los daños y perjuicios que aduce haber sufrido. Por lo que, no son admisibles los agravios del actor en este sentido."

**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Segunda, Resolución No. 16-2011, de las dieciseis horas con dieciseis minutos del veintiocho de febrero de dos mil once.
- 2 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Octava, Resolución No. 76-2010, de las trece horas del veintinueve de setiembre de dos mil diez.
- 3 TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA, Resolución No. 101-2010, de las ocho horas con cincuenta minutos del quince de abril de dos mil diez.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Novena, Resolución No. 24-2010, de las quince horas con treinta y cinco minutos del veintiseis de febrero de dos mil diez.
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Sexta, Resolución No. 127-2011, de las siete hroas con cuarenta minutos del veinticinco de mayo de dos mil once.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Primera, Resolución No. 255-2006, de las catorce horas con treinta minutos del treinta de mayo de dos mil seis.