



## La indemnización del lucro cesante en la expropiación

<b>Rama: Derecho Administrativo.</b>	<b>Descriptor: Expropiación.</b>
<b>Palabras Clave: Expropiación, Lucro cesante, Indemnización, Justo precio.</b>	
<b>Sala I: 627-2012. Trib. Cont-Adm Sec I. 33-2011, 42-2011. Trib. Cont-Adm Sec VI. 135-2013, 52-2013. Trib. Apel. Cont-Adm y Civil de Hacienda: 400-2013.</b>	
<b>Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.</b>	<b>Fecha de elaboración: 06/10/2014.</b>

El presente documento trata el tema de la indemnización en la expropiación, referida al lucro cesante. Se consideran los supuestos de los artículos 45 de la Constitución Política y 21 y siguientes de la Ley de Expropiaciones, se cita jurisprudencia sobre los mismos explicando temas como: la indemnización por expropiación su naturaleza jurídica, la valoración de la explotación comercial del inmueble, la fundamentación del justiprecio, el lucro cesante definición y configuración, entre otros.

### Contenido

NORMATIVA.....	2
ARTÍCULO 45.-.....	2
DETERMINACION DEL JUSTO PRECIO.....	2
JURISPRUDENCIA .....	4
1. Daños y perjuicios derivados de responsabilidad civil de la Administración.....	4
2. Indemnización por expropiación: Análisis como elemento esencial de todo acto expropiatorio efectuado por la Administración.....	15
3. Expropiación: Daños y perjuicios ocasionados por cierre de abastecedor y taller de ebanistería sin valorarse la explotación comercial del inmueble .....	21
4. Indemnización por expropiación: Naturaleza jurídica y presupuestos para la fijación del justiprecio .....	25
5. Expropiación: Falta de fundamentación de fijación de justiprecio provoca nulidad de sentencia.....	29
6. Lucro cesante: Definición y configuración .....	31

## NORMATIVA

### ARTÍCULO 45.-

[Constitución Política]<sup>i</sup>

La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, **previa indemnización conforme a la ley**. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.

## DETERMINACION DEL JUSTO PRECIO

[Ley de Expropiaciones]<sup>ii</sup>

### ARTÍCULO 21.- Solicitud del avalúo

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley, cuando se requiera adquirir bienes o afectar derechos para fines de interés público, la Administración deberá solicitar a la dependencia especializada respectiva o, si esta no existiere, a la Dirección General de Tributación Directa, que practique el avalúo administrativo correspondiente por medio de su propio personal o con la ayuda del personal necesario, según la especialidad requerida. El avalúo deberá rendirse en un plazo máximo de dos meses, contado a partir del recibo de la solicitud.

*(Así reformado por el artículo 1º de la ley No.7757 de 10 de marzo de 1998)*

### ARTÍCULO 22.- Determinación del justo precio

Para determinar el justo precio, aparte de los criterios estipulados en el inciso 2) del artículo 40, el perito deberá cumplir las siguientes disposiciones:

El avalúo administrativo deberá indicar todos los datos necesarios para valorar el bien que se expropia y describirá, en forma amplia y detallada, el método empleado.

En cuanto a los inmuebles, el dictamen contendrá obligatoriamente una mención clara y pormenorizada de lo siguiente:

- a) La descripción topográfica del terreno.
- b) El estado y uso actual de las construcciones.
- c) El uso actual del terreno.
- d) Los derechos de inquilinos o arrendatarios.
- e) Las licencias o los derechos comerciales, si procedieren conforme a la ley, incluidos, entre otros, todos los costos de producción, directos e indirectos, impuestos nacionales, municipales y seguros.
- f) Los permisos y las licencias o concesiones para la explotación de yacimientos, debidamente aprobados y vigentes conforme a la ley, tomando en cuenta, entre otros, los costos de producción, directos e indirectos, el pago de las cargas sociales, los impuestos nacionales, municipales y los seguros.
- g) El precio estimado de las propiedades colindantes y de otras propiedades de la zona o el de las ventas efectuadas en el área, sobre todo si se tratare de una carretera u otro proyecto similar al de la parte de la propiedad valorada, para

comparar los precios del entorno con el de la propiedad que se expropia, así como para obtener un valor homogéneo y usual conforme a la zona.

h) Los gravámenes que pesan sobre la propiedad y el valor del bien, fijado por el propietario para estas transacciones.

i) Cualesquiera otros elementos o derechos susceptibles de valoración e indemnización.

Cuando se trate de zonas rurales, extensiones considerables o ambas, el precio se fijará por hectárea. En caso de zonas urbanas, áreas menores o ambas, el precio podrá fijarse por metro cuadrado.

En cualquier momento del proceso, la Administración expropiante, el propietario o el juez podrán pedir opiniones técnicas a la Dirección General de Tributación Directa, que podrá elaborar estudios de campo, si se estimare necesario. Esta opinión será rendida en el plazo de cinco días hábiles a partir de recibida la petición.

Para fijar el valor del bien, se considerarán solo los daños reales permanentes; pero no se incluirán ni se tomarán en cuenta los hechos futuros ni las expectativas de derecho. Tampoco podrán reconocerse plusvalías derivadas del proyecto que origina la expropiación.

En el caso de los bienes muebles, cada uno se valorará separadamente y se indicarán las características que influyen en su valoración.

*(Así reformado por el artículo 1º de la ley No.7757 de 10 de marzo de 1998)*

#### **ARTÍCULO 23.- Revisión del avalúo administrativo**

Cuando accidentes naturales varíen la naturaleza del bien o su cabida, y no se hayan iniciado aún las diligencias judiciales, la Administración o el interesado podrá solicitar una revisión del avalúo para ajustarlo a las nuevas características del bien. Si el propietario aceptare el nuevo valor, se procederá al traspaso directo.

Si el propietario hubiere aceptado el valor del bien y hubieren transcurrido más de seis meses sin que se le haya pagado, podrá pedir que el valor pactado se actualice conforme a los índices de inflación registrados por el Banco Central de Costa Rica.

*(Así reformado por el artículo 1º de la ley No.7757 de 10 de marzo de 1998)*

#### **ARTÍCULO 24.- Fijación de valores.**

El perito deberá determinar el valor del bien expropiado a la fecha de su dictamen. También determinará los posibles daños que se causen al derecho de propiedad por limitaciones irrazonables sufridas al aplicar las medidas precautorias. Además, sólo considerará las mejoras necesarias introducidas después de la declaración de interés público.

#### **ARTÍCULO 25.- Notificación del avalúo**

El avalúo se notificará tanto al propietario como al inquilino, al arrendatario y a los otros interesados, en su caso, mediante copia literal que se les entregará personalmente o se les dejará en su domicilio.

En la misma resolución que ordene notificar el avalúo, se le concederá al administrado un plazo mínimo de ocho días hábiles para manifestar su conformidad con el precio asignado al bien, bajo el apercibimiento de que su silencio será tenido como aceptación del avalúo administrativo. Si aceptare el precio, comparecerá a otorgar la escritura de traspaso en la fecha que la Administración le indique.

Aceptado el avalúo administrativo o transcurrido sin respuesta el plazo para oponerse, el avalúo quedará firme y no cabrá oposición posterior en ninguna etapa del proceso administrativo.

El expropiado no podrá oponerse en vía judicial, cuando haya aceptado expresamente el avalúo en vía administrativa.

Aun cuando el propietario no acepte el avalúo administrativo, podrá cambiar de criterio en cualquier momento, lo cual permitirá a la Administración expropiante suscribir el traspaso directo. Si el caso ya está en la etapa judicial, el juez dictará sentencia de inmediato, conforme al valor del avalúo administrativo. Para tales efectos, el expropiado podrá pedir que el valor se actualice conforme a los índices de inflación registrados por el Banco Central de Costa Rica.

*(Así reformado por el artículo 1º de la ley No.7757 de 10 de marzo de 1998)*

ARTÍCULO 26.- Apelación del avalúo administrativo.

*(Derogado por el artículo 1º de la ley No.7757 de 10 de marzo de 1998)*

#### **ARTÍCULO 27.- Arbitraje.**

En cualquier etapa de los procedimientos, las partes podrán someter a arbitraje sus diferencias, de conformidad con las regulaciones legales y los instrumentos vigentes del derecho internacional.

Cuando la diferencia verse sobre la determinación del precio justo y el diferendo se rija por la legislación procesal costarricense, el arbitraje será de peritos y los gastos correrán por cuenta del ente expropiador.

Los peritos deberán ajustarse a los criterios de valoración establecidos en el artículo 22 y a los honorarios indicados en el artículo 37, ambos de esta Ley.

Cuando se recurra a mecanismos de arbitraje estipulados en instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica, se estará a las regulaciones allí contenidas.

Si la diferencia versa sobre la naturaleza, el contenido, la extensión o las características del derecho o bien por expropiar, la discrepancia se resolverá antes de determinar el justo precio, mediante un arbitraje de derecho, con los gastos a cargo de ambas partes.

## **JURISPRUDENCIA**

### **1. Daños y perjuicios derivados de responsabilidad civil de la Administración**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría:

**“IV.- Sobre el régimen de responsabilidad administrativa. Generalidades. Normas aplicables.** Dadas las alegaciones de las parte litigantes y en razón de que el objeto medular de este proceso estriba en la determinación de la responsabilidad administrativa que el accionante reclama contra la Municipalidad de Barva, se hace necesario abordar, aún de manera sumaria, los aspectos básicos y generales que caracterizan este régimen de responsabilidad administrativa objetiva. Al amparo del numeral 190 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración es responsable por su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal. Cabe destacar que la referencia que hace el legislador no es simplemente a los actos, sino que trasciende al funcionamiento administrativo (artículo 49 de la Constitución Política), concepto que refleja cualquier

forma de manifestación de voluntad administrativa, sean formales o materiales, y que engloba además, a la disfunción, sea, las omisiones administrativas. La responsabilidad dicha, se enmarca, por ende, dentro de un régimen preeminentemente objetivo, que engloba en su fundamento tanto la teoría del daño y del riesgo, así como en el equilibrio en la ecuación patrimonial. Con ello se procura, en lo fundamental, la reparación indemnizatoria a quien ha experimentado una lesión atribuible a la organización pública como centro de autoridad que resulta ser antijurídica en su base. Este criterio finalista produce a su vez, una transformación plena en el eje central de la responsabilidad misma, pues abandona la observación analítica del sujeto productor del daño y la calificación de su conducta, para ubicarse en la posición de la víctima, que menguada en su situación jurídica, queda eximida en la comprobación de cualquier parámetro subjetivo del agente público actuante (salvo en lo que a su responsabilidad personal se refiere). Esto ocasiona, sin duda, un giro en el enfoque mismo de su fundamento, ya que habrá responsabilidad de la Administración siempre que su funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo, cause un daño que la víctima no tenga el deber de soportar, ya sea patrimonial o extrapatrimonial, con independencia de su situación jurídica subjetiva y la titularidad o condición de poder que ostente, cumpliendo claro está, con el presupuesto imprescindible del nexo causal. Sobre el tema, véase el extenso desarrollo realizado en la resolución no. 584 de las 10 horas 40 minutos del 11 de agosto del 2005 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Desde este plano, la legislación impone como criterios de imputación la conducta ilícita o lícita, así como el funcionamiento normal o anormal. En el caso de la conducta lícita y el funcionamiento normal, el Ordenamiento Jurídico establece presupuestos y exigencias que determinan su procedencia, entre ellos, el daño debe ser especial o anormal, lo que supone que debe recaer sobre una pequeña proporción de afectados o bien, en el segundo caso, debe tener una intensidad excepcional. En estas hipótesis la responsabilidad solo cubre el daño, no así los perjuicios (artículos 194 y 195 de la Ley General de la Administración Pública). Por su parte, en la conducta ilícita y el funcionamiento anormal, la responsabilidad es plenaria. Con todo, ante esos criterios de imputabilidad, ha de acreditarse que la lesión es consecuencia de esas acciones u omisiones, a efectos de establecer el nexo causal que permita la atribución de responsabilidad al centro de autoridad pública. Aunado a ello, en los casos de anormalidad e ilicitud, el juzgador ha de abordar un examen del funcionamiento público, a fin de establecer si efectivamente, se ha presentado un proceder que se aleja de la legalidad o bien, se contrapone a los conceptos de eficiencia administrativa. En tales casos, resulta determinante inferir con claridad la existencia de esos criterios, pues de otro modo, el tratamiento y análisis de cada caso debe ser diferente, atendiendo al tipo de funcionamiento al que se atribuye el detrimento. Surgen como causas eximentes de tal responsabilidad la culpa de la víctima, el hecho de un tercero y la fuerza mayor. Empero, en cada debate, el juzgador ha de examinar si el efecto liberatorio de tales circunstancias es total o lo es solo parcial, caso este en que solo podrá llegar a producir un efecto reductor en la responsabilidad de la unidad administrativa. De nuevo, la concurrencia de esos aspectos incumbe a la Administración.

**V.-** Este deber compensatorio subsiste incluso ante los daños ocasionados a raíz de las faltas cometidas por sus funcionarios o servidores, durante el desempeño de sus deberes o en ocasión del cargo que ocupan. En efecto, el canon 191, en relación al 199, ambos de la Ley General de la Administración Pública, refieren al Estado la responsabilidad objetiva

por las acciones u omisiones de sus funcionarios, cuando se hayan valido del cargo o de los medios que este les proporciona, para causar un efecto dañoso en la esfera jurídica de un tercero, que no se tiene el deber de soportar. En ese tanto, esos medios o instrumentos son vías de ocasionalidad causal que dan paso a la responsabilidad, por la vinculación modal, instrumental o indirecta con el servicio. Cabe destacar que este deber indemnizatorio se fundamenta, además, en el concepto de antijuridicidad de base, traducible en la inexistencia del deber de soportar la lesión. Más simple, siempre que se haya sufrido una lesión como consecuencia de una conducta pública, sea esta activa u omisiva, que la víctima no tiene la obligación de soportar, surge el deber indemnizatorio como derivación de máxima de reparación integral del daño que se desprende del numeral 41 de la Constitución Política. De ahí que dentro del espectro de cobertura de este sistema de responsabilidad, se encuentren comprendidos los daños que puedan ocasionarse de un funcionamiento normal o bien de una conducta lícita, pues en tales casos, pese a que en tesis de principio, el proceder público se ajusta a legalidad o bien a las reglas de eficiencia que lo orientan, si se produce un efecto lesivo que la persona no tiene el deber de soportar, ha de ser indemnizado. Desde luego que en esas hipótesis el daño ha de ser especial (infringido a una pequeña proporción de afectados) o anormal (sea, de un alcance excepcionalmente intenso, por encima de los márgenes normales de tolerancia), dando pie a la reparabilidad del daño, no así del lucro cesante, según las reglas dispuestas por los artículos 194 y 195 de la Ley General de la Administración Pública. Con todo, cabe indicar que no todo daño es indemnizable, sino solo aquel que el Ordenamiento Jurídico considere antijurídico en su base. En efecto, sólo es indemnizable la lesión que confrontada con la globalidad del Ordenamiento, pueda reputarse como antijurídica en su base; lo contrario llevaría, a decir de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia a afirmar la compensación por acción dañosa frente a un menoscabo que el Ordenamiento no reprocha y que, por el contrario, tolera y consciente como normal y justificado, lo que llevaría a una inminente quiebra del Estado, que en el contexto nacional, se encuentra vinculado directa o indirectamente con un gran número de áreas de acción. Dicho en términos mas simples, existe antijuridicidad de base siempre que un mandato legal establezca la obligación de reparar una lesión contraria a derecho que la víctima no deba soportar, al margen del parámetro de imputación. Aún lo indicado, cabe destacar que no todo daño es indemnizable, sino solo aquel que sea efectivo, evaluable e individualizable. Ello supone que no son pasibles de reparación los daños inexistentes o las meras expectativas de lucro. La lesión debe ser acreditada para poder ser reparada, aspecto que ciertamente corresponde acreditar a quien reclama la reparación. Desde este plano, solo la víctima (o sus herederos legítimos) se encuentra legitimada para reclamar la indemnización y frente a los sujetos a los cuales pueda imputarse la acción u omisión a la cual se atribuye el daño. Para ello, es cada tipo de daño el que determina la posición de víctima y por ende, define quien se encuentra amparado por el Ordenamiento Jurídico para pretender su reparación. Ergo, el reclamo no sería de recibo si es promovido por personas que no han recibido el daño reclamado de manera inmediata. Se trata de una vinculación subjetiva en el marco de la responsabilidad aludida que permite concretar de manera efectiva el postulado de reparación integral que subyace en el canon 41 de la Carta Magna. Si el resarcimiento ante una lesión que no se tiene el deber de padecer se erige como un derecho de la víctima, pues solo ella puede petitionarlo, sin perjuicio de la eventual transmisibilidad de ese derecho que en supuestos concretos pueda darse (v.gr. vía mortis causa). Ello es determinante de examinar, dado que de otro modo, se cohonestarían indemnizaciones a

quienes no tienen esa vinculación subjetiva con el efecto lesivo. De igual modo, dentro de este esquema general, cabe indicar que la acción indemnizatoria que se busca cargar a la Administración Pública se encuentra sujeta a un plazo de prescripción de cuatro años.

**VI.- Sobre el deber de demostración de los daños como condicionante de la reparabilidad.** Pese a la amplitud del régimen objetivo de responsabilidad pública, la sola existencia de una lesión no hace surgir el deber indemnizatorio, por cuanto no todo daño es indemnizable, sino solo aquel que el Ordenamiento Jurídico considere antijurídico en su base. En efecto, sólo es indemnizable la lesión que confrontada con la globalidad del Ordenamiento, pueda reputarse como antijurídica en su base; lo contrario llevaría, a decir de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia a afirmar la compensación por acción dañosa frente a un menoscabo que el Ordenamiento no reprocha y que, por el contrario, tolera y consciente como normal y justificado, lo que llevaría a una inminente quiebra del Estado, que en el contexto nacional, se encuentra vinculado directa o indirectamente con un gran número de áreas de acción. Por ende, será indemnizable el daño que sea efectivo, evaluable e individualizable, según se desprende de manera diáfana del ordinal 196 de la Ley General de la Administración Pública. Ello supone que no son pasibles de reparación los daños inexistentes o las expectativas de lucro sustentadas en simples especulaciones de quien los peticiona. La lesión debe ser acreditada para poder ser reparada, así como su cuantía, aspecto que ciertamente corresponde probar a quien reclama la reparación. La amplitud del marco de tutela del sistema de responsabilidad administrativa de carácter objetivo, no es óbice del deber de acreditar que el daño es consecuencia de un proceder del ente al cual se atribuye. A su vez, debe demostrarse el marco fáctico a partir del cual, es viable desprender la lesión. Ello viene como derivación del principio de carga de la prueba, que dimana del ordinal 317 del Código Procesal Civil, al establecer la necesidad de quien alega tener un derecho, de probar los hechos constitutivos de aquel. No se trata de una inversión de la carga probatoria en una materia que se sustenta en la reparación integral del daño y tiene como pilares el daño y el riesgo creado, sino de la comprobación mínima de los criterios de imputación y hechos que dan origen al daño, como presupuestos elementales de la atribución de responsabilidad y con ello del surgimiento de la obligación reparadora. El ordinal 82 del Código Procesal Contencioso Administrativo establece como una de las finalidades del proceso, determinar la verdad real de los hechos, mediante cualesquiera medios de prueba. Empero, ello no releva a la parte que aduce tener un derecho oponible a un tercero, como es el caso del derecho de reparación de un daño, de acreditar los fundamentos fácticos que sustentan ese derecho, así como de la existencia misma de la lesión. Lo anterior sin perjuicio de aquellos casos en que el padecimiento surge como consecuencia lógica de un proceder administrativo. Lo anterior deriva además de lo preceptuado por el canon 196 de la Ley General de la Administración Pública, en cuanto señala: *“En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo.”* La efectividad del daño en un caso concreto pende, de manera directa, de la demostración del nexo de causalidad, que permita vincular el resultado lesivo con una acción u omisión de una Administración Pública. Aunado a ello, el canon 58 inciso e) del Código de Previa Cita establece como requisito de la demanda, en los casos de petición accesoria de daños y perjuicios, la indicación diáfana el motivo que los origina, en qué consiste y su estimación prudencial. Ergo, dentro de la dinámica de la distribución de las cargas demostrativas en los procesos de responsabilidad objetiva de la Administración Pública, incumbe al actor acreditar la

existencia de un daño efectivo, evaluable e individualizable generado en su esfera jurídica, de manera tal que pueda ser considerado receptor de ese efecto dañino, así como la existencia de un nexo de causalidad entre esa consecuencia y un proceder u omisión pública, o bien, de un agente público que haya incurrido en una falta de servicio impura, o al menos, en la existencia del puente de ocasionalidad causal. Esto es determinante ya que el deber indemnizatorio solo es imputable al sujeto que emitió u omitió la conducta a la cual se refiere el efecto lesivo, ergo, la pretensión de resarcimiento contra quien no ha ocasionado la lesión, lleva a una falta de legitimación pasiva que obliga el rechazo de la acción. Por otro lado cabe destacar, este Tribunal, en precedentes recientes, ha establecido que dentro del ámbito de cobertura de la responsabilidad pública, las expectativas de derecho resultan de factible reparabilidad, como derivación de la tutela plenaria subjetiva que estatuye el ordinal 49 párrafo tercero de la Carta Magna, en relación con los ordinales 9, 11, 33, 41, 45 y 50 de esa norma suprema. En ese sentido, puede verse el fallo No. 66-2013-VI. Se trata de la posibilidad de indemnizar chances frustrados o frustraciones de oportunidades certeras de ocurrencia, lo que dicho sea de paso, fue reconocido por la misma Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en el fallo 478-2012. Sobre este tema, se volverá adelante. Con este desarrollo genérico, de seguido se ingresa a ponderar los daños y perjuicios peticionados.

**VII.- Análisis del caso concreto. Sobre el trámite de visado de plano y certificado de uso de suelo.** Como primer aspecto, el accionante reprocha lo que considera una excesiva dilación en el trámite del visado de plano H-1054285-2006 y el otorgamiento del certificado del uso del suelo. Señala, la duración normal de esas gestiones es de 8 días, por lo que los aproximadamente siete meses que tardó la Municipalidad le generaron una serie de daños y perjuicios económicos. Desde ese plano, dentro del marco de alegación de la demanda, es evidente para este Tribunal que la supuesta causa de imputación en que el accionante sustenta su derecho de acción es un funcionamiento anormal de la administración local, consistente en una lesión al principio de eficiencia administrativa. Si bien el demandante no peticiona de manera expresa la declaración de disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico de ese proceder en particular, dentro de sus argumentaciones es necesario abordar ese aspecto en particular a efectos de definir si esa situación en concreto puede tenerse como causa adecuada y jurídicamente relevante de las lesiones que pretende. Del análisis de los autos se desprende y se ha tenido por acreditado que el actor era propietario de la finca del partido de Heredia, matrícula de folio real 0073936-000, la cual, mediante comunicado del 15 de noviembre del 2011, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz comunica al señor Ramírez su deseo de adquirirla para colocar una torre de radio comunicación. Como consecuencia de ese interés, en nota de fecha 18 de enero del 2012, presentada el 30 de enero del 2012, el accionante solicitó a la Municipalidad de Barva uso del suelo (certificado de uso de suelo), para la propiedad en plano H-1054285-2006, con la finalidad de evaluar la conformidad municipal para la instalación de torre de comunicación de radios internos de la CNFL. El 13 de enero del 2012, la CNFL indica al accionante que la Gerencia General se encontraba anuente a autorizar la compra de su propiedad, empero, debían tener la certeza que la Municipalidad de Barva permitiría la instalación de torres de radio comunicación. Para tales efectos, la CNFL requirió al actor los documentos necesarios para obtener el certificado de uso de suelo o el certificado en sí. Luego, el 30 de enero del 2012 el accionante peticionó al ente local accionado visado de plano H-1054285-2006. Sin embargo, mediante oficio No.

DCBIV-0040-2012 del 17 de febrero del 2012, el señor Luis Fernando Rodríguez Salas, Jefe del Departamento de Catastro Bienes Inmuebles y Valoración de la Municipalidad de Barva indica al demandante que al haber sido el responsable de elaborar ese plano, no estaba autorizado para otorgar el visado. Con posterioridad, el 19 de marzo del 2012 la Municipalidad de Barva emite el certificado de uso de suelo y alineamiento para la finca del partido de Heredia, matrícula de folio real 073936-000 propiedad de Manuel Enrique Ramírez Guier, señalando que se trata de un uso conforme y en el espacio de actividad, se especifica que se trata de la colocación de antena de comunicación interna de la CNFL. El 19 de marzo del 2012, el actor solicita al Ayuntamiento la declaratoria de ocurrencia de silencio positivo, lo que se rechaza por oficio No. AMB-347-2012 del 19 de marzo del 2012, de la Alcaldía Municipal, acto al que se acompañó copia del oficio AJMB-0042-01-2012 de la Asesoría Jurídica de la Municipalidad y oficio DCBIV-0057-2012 suscrito por el Ing. Luis Fernando Solís Salas. En este último, se expresa que la petición del silencio positivo es improcedente por cuanto no se había aportado copia del plano H-1054285-2006, aspecto que no había sido subsanado. Ulteriormente, en fecha 30 de abril del 2012 el accionante presenta nueva solicitud de visado de plano catastro, en la que indica "*Plano H-1054285-2006 con rectificación de medida en plano nuevo 4-1570063-2012 que modifica al plano anterior.*"

Asimismo, el accionante aportó plano catastrado H-1570063-2012 correspondiente a la finca del partido de Heredia, matrícula de folio real 073936-000, para efectos de la tramitación de su visado municipal. Por este plano el accionante canceló un monto de ₡300.000.00 (trescientos mil colones) al profesional Herbert González Fernández, según factura No. 0890 del 28 de abril del 2012. Por oficio No. DCBIV-0103-2012 del 08 de mayo del 2012 de la Unidad Catastro Bienes Inmuebles y Valoración de la Municipalidad de Barva da respuesta a la solicitud de visado de plano presentada por el accionante señalando en lo medular: "*...-Que según inspección de campo, planos catastrados y otra información pertinente, se verificó que en la propiedad antes mencionada existe una casa de habitación que no fue indicada en el plano catastrado a visar. -Que según el plano anterior, el plano catastrado no cumple con lo indicado en el Reglamento a la Ley de Catastro, artículo 34, inciso e) que dice (...)- Que según lo anterior la naturaleza de la propiedad está mal indicada en el plano catastrado ya que no se consignó la construcción existente. Por lo descrito anteriormente le indico con todo respeto que la solicitud de VISADO MUNICIPAL del plano catastrado H-1570063-2012 queda rechazada (...)*" En fecha 05 de junio del 2012 el actor presenta nueva gestión de visado de planos catastro en la que indica: "*Plano H1570063-2012 que modifica plano H-1054285-2006...*". Por oficio del 12 de junio del 2012, el accionante comunica a la Municipalidad de Barva que el plano H-1570063-2012 se emite por rectificación de lindero de la finca 4-073936-000. En definitiva, el 15 de junio del 2012, la Municipalidad de Barva otorgó el visado municipal número 9800 al plano presentado por el accionante, que modificaba el plano catastrado H-1570063-2012. Finalmente, mediante escritura pública número once otorgada ante la notaria de la licenciada Gabriela Contreras Cordero, el accionante vendió a la CNFL la finca del partido de Heredia, matrícula de folio real 073936-000 por un monto de ₡72.037.000.00 (setenta y dos millones treinta y siete mil colones), cancelados mediante el cheque del Banco de Costa Rica, documento número CCR 77560-0 emitido el 31 de julio del 2012.

**VIII.-** Luego de este recuento, es criterio de este Tribunal, no se acredita en la especie la irregular tramitación que de la solicitud de visado de plano y otorgamiento del régimen de

uso de suelo acusa el accionante. En efecto, por un lado, no resulta de recibo el alegato de la Municipalidad en el sentido que el no haber gestionado el visado de plano H-1054285-2006, pese haberse emitido en el 2006, configura una culpa de la víctima. Si bien el visado de planos es deseable que se peticione con proximidad a su confección, ello no lleva a negar que en el momento en que se formule una gestión ante alguna administración pública, deba ser atendida de manera eficiente y celeridad. Lo que determinaría la eventual responsabilidad en casos como el presente, es la dilación arbitraria e injustificada de acciones formales de la Administración, que pueda tenerse como causa generadora de alguna afectación a esferas jurídicas tutelables. Ergo, la fecha de confección de un plano, no es óbice del deber público de prestación efectiva de servicios que resultan necesarios para disposición del dominio dentro de un ámbito urbanístico. Sin embargo, pese a que se respeta la tesis del accionante, luego de la valoración de los autos, en definitiva, no se comparte esa postura. En este sentido, ha de distinguirse el trámite de certificado de uso de suelo del trámite de visado de plano. **En lo que atañe al uso de suelo**, según se ha indicado, pese a que la fórmula de solicitud indica data 30 de enero del 2012, el accionante peticionó el uso de suelo se solicitó el 13 de febrero del 2012. De previo, el 30 de enero anterior, había gestionado visado de plano H1054285-2006. Sin embargo, pese a que mediante oficio No. DCBIV-0040-2012 del 17 de febrero del 2012, el señor Luis Fernando Rodríguez Salas, Jefe del Departamento de Catastro Bienes Inmuebles y Valoración de la Municipalidad de Barva indica que no puede visar el plano por haberlo emitido hace seis años, el 19 de marzo del 2012 la Municipalidad de Barva emite el certificado de uso de suelo y alineamiento para la finca del partido de Heredia, matrícula de folio real 073936-000 propiedad de Manuel Enrique Ramírez Guier, señalando que se trata de un uso conforme y en el espacio de actividad, se especifica que se trata de la colocación de antena de comunicación interna de la CNFL. Así consta a folio 24 del legajo administrativo. El accionante acusa que en realidad ese documento fue emitido en junio del 2012. Sin embargo, no aporta probanza alguna que permita a este Tribunal derribar la presunción de validez y autenticidad que el documento público en cuestión ostenta (art. 370 Código Procesal Civil). Podrían cuestionarse las razones por las cuales pese a que ese título urbanístico fue emitido el 19 de marzo del 2012, se entrega hasta el 15 de junio del 2012, empero, el actor no consignó reparo alguno sobre ese dato en particular al momento de retirar el documento. Incluso, la Municipalidad endilga al propio accionante esa tardanza en el retiro del citado título. En consecuencia, dentro de un marco de sana crítica racional, debe tenerse por emitido el 19 de marzo del 2013. Lleva razón la Municipalidad en este aspecto en cuanto afirma que el actor confunde el trámite de visado con el de uso de suelo. En cuanto a este último, como se ha indicado, la gestión presentada el 13 de febrero del 2012, para el uso del suelo correspondiente al terreno que consta en plano H-1054285-2006, fue contestada por documento emitido el 19 de marzo del 2012. Cabe destacar que a raíz de los trámites de visado de planos y dadas las modificaciones realizadas a esos gráficos en razón de las prevenciones de la Municipalidad, el 13 de junio del 2012 el accionante formula nueva solicitud de certificado de uso de suelo para la propiedad graficada en el plano catastro H-1579743-2012-H, gestión a la que se asignó el número de recibido US-12-385. Producto de este trámite se emite el certificado de uso de suelo US-CAT-0417-2012 del 15 de junio del 2012. (Folios 62, 68-69 del administrativo) En consecuencia, estima este Tribunal, no existe tramitación defectuosa en cuanto al certificado aludido se refiere.

**IX.- Sobre el visado de plano.** Lo mismo ocurre con el visado de planos. La gestión se presenta el 30 de enero del 2012, y en fecha 17 de febrero del 2012, se emite el oficio No. DCBIV-0040-2012 del 17 de febrero del 2012, el señor Luis Fernando Rodríguez Salas, Jefe del Departamento de Catastro Bienes Inmuebles y Valoración de la Municipalidad ya señalado, en el que se exponen las razones por las cuales ese funcionario no puede conocer del trámite de visado de plano. A diferencia de lo que indica la Municipalidad, la incapacidad de la Ingeniera Municipal por aspectos de salud, no supone una causal liberatoria del deber de atender con la eficiencia debida la gestión de visado de planos. Con independencia que sea una fuerza mayor o caso fortuito (que dadas las razones invocadas encaja dentro de esta última tipología), no permite establecer el efecto que señala la Municipalidad, pues es su deber asumir las contingencias que puedan presentarse en el ejercicio de las competencias públicas para asegurar y garantizar la prestación adecuada, continua y eficiente del servicio público que está llamado a desplegar, en orden a lo preceptuado por el ordinal 4 de la Ley General de la Administración Pública. Sin embargo, como adelante se verá, la eventual dilación en el trámite de visado de plano no se constituye en causa adecuada de las partidas reclamadas en este proceso. Sobre el trámite en cuestión merece indicarse, luego de la comunicación de aquel acto del 17 de febrero del 2012, el 19 de marzo del 2012, en oficio DCBIV-0057-2012 suscrito por el Ing. Luis Fernando Solís Salas, se indica al accionante que la petición del silencio positivo que había formulado era improcedente por cuanto no se había aportado copia del plano H-1054285-2006. El accionante refuta este aspecto, señalando que de los autos consta que ese requisito fue aportado. Pese a ello, se observa que el 30 de abril del 2012 el accionante presenta nueva solicitud de visado de plano catastro, en la que indica "*Plano H-1054285-2006 con rectificación de medida en plano nuevo 4-1570063-2012 que modifica al plano anterior.*" Con posterioridad aportó plano catastrado H-1570063-2012 correspondiente a la finca del partido de Heredia, matrícula de folio real 073936-000, para efectos de la tramitación de su visado municipal. Por oficio No. DCBIV-0103-2012 del 08 de mayo del 2012 de la Unidad Catastro Bienes Inmuebles y Valoración de la Municipalidad de Barva, le indica que su gestión muestra deficiencias por la falta de indicación de existencia de casa de habitación en el plano, por incumplimiento del artículo 34 inciso e) del Reglamento a la Ley de Catastro, producto de lo cual se rechazó el trámite. En fecha 05 de junio del 2012 el actor presenta nueva gestión de visado de planos catastro en la que indica: "*Plano H-1570063-2012 que modifica plano H-1054285-2006...*". Por oficio del 12 de junio del 2012, el accionante comunica a la Municipalidad de Barva que el plano H-1570063-2012 se emite por rectificación de lindero de la finca 4-073936-000. En definitiva, el 15 de junio del 2012, la Municipalidad de Barva otorgó el visado municipal número 9800 al plano presentado por el accionante, que modificaba el plano catastrado H-1570063-2012. Ese detalle muestra que si bien la resolución de la petición del 30 de enero del 2012 no se emitió dentro de los plazos usuales para este tipo de gestiones, lo cierto del caso es que tal y como se señaló con posterioridad, la gestión padecía de inconsistencias en lo que corresponde al plano en sí, que hacían inviable otorgar el visado. Nótese que el mismo accionante presentó en sede administrativa un nuevo plano, a saber, H-1570063-2012, en el que señalaba que modificaba el plano anterior, sea, el H-1054285-2006. A ese punto del trámite, la Municipalidad no había emitido acto denegatorio alguno, por lo que el levantamiento del nuevo plano fue una decisión solo atribuible al accionante. A diferencia de lo que expone el actor, la presentación (y levantamiento) del citado plano no fue un trámite innecesario, en la medida en que evidencia correcciones al plano previo que con

claridad, buscan satisfacer las exigencias requeridas para lograr la culminación del trámite de visado. Con todo, se insiste, no se ha acreditado que la Municipalidad le haya requerido presentar un nuevo plano, siendo una decisión de su propia voluntad. Se acusa que se tardó más del plazo aplicable, empero, tal temporalidad sería factible cuando se reúnan todos los requisitos, lo que en el caso concreto del accionante no sucedió, lo que se acredita con el contenido del oficio No. DCBIV-0103-2012 del 08 de mayo del 2012 y con anterioridad, en el oficio DCBIV-0057-2012 del 19 de marzo del 2012. Desde esa arista de examen, lo acontecido en cuanto a esas gestiones (visado de plano y uso del suelo) no pueden constituirse en causa adecuada de las lesiones reclamadas.

**X.- Sobre las causas de imputación alegadas.** Por otro lado, si bien se mira, las alegaciones del petente se sustentan sobre la base de una supuesta pérdida de oportunidad de concretar un negocio en un momento previo al que efectivamente fue materializado. Del análisis del expediente se tiene que en fecha 13 de enero del 2012, la CNFL manifiesta que ya se ha dado la anuencia para la compra del terreno para esa fecha, propiedad del actor (finca 073936-000), y se indica que es necesario obtener el certificado de uso de suelo, para lo cual se requiere visado de plano. En concreto, la prueba aportada por el accionante (prueba número 5 visible a folio 15 del principal) indica "*Le agradecería mucho si usted nos facilita los documentos necesarios para el certificado del uso de suelo, o el certificado de uso del suelo mismo. (...)*" De ahí que lo determinante para la concreción del negocio fuera este certificado, el que se insiste, fue emitido el 19 de marzo del 2012 y retirado el 15 de junio del 2012. A juicio de este Tribunal, se trata de una probabilidad que no se sustenta en un elemento de certeza de ocurrencia, en la medida en que el accionante conjetura que el trámite de visado de plano tardaría un plazo breve y que el negocio de venta se tendría por perfeccionado en los primeros meses del año 2012. Esta sección VI ha establecido las pautas para la reparabilidad civil de un chance o probabilidad truncada. En este sentido, pueden entonces considerarse las siguientes exigencias para la existencia de chance truncado reparable: a) La preexistencia de la oportunidad seria y objetiva, que desde luego, ha de ser acreditada por quien alega el detrimento; b) La preexistencia un componente aleatorio, pues lo indemnizable es una expectativa seria, una posibilidad. Si se tratara de un ingreso seguro como derivación de un derecho subjetivo, no se trataría de un chance perdido, sino de una indemnización por lucro cesante; c) Hecho interruptor atribuible al responsable, que ha de ser una Administración Pública, como causa adecuada y pertinente de la lesión, de suerte que pueda existir un vínculo relacional entre esa conducta pública (acción u omisión) -hecho condicionante- y el daño como efecto condicionado. En suma, un nexo causal entre el hecho interruptor y la frustración del ingreso; y, d) Supresión o reducción de la oportunidad preexistente. Desde luego que no se trata de la reparación de simples expectativas de lucro, o eventualidades inciertas no amparadas en la tenencia de un grado de vinculación de titularidad de una situación concreta, sino que a tono con lo señalado en cuanto a las características del daño y/o perjuicio a reconocer, son indemnizables las que se encuentren respaldadas en elementos que permitan sostener la aludida probabilidad de certeza razonable de ocurrencia. De suerte que la indemnización no incluye las solas eventualidades por simple probabilidad causal, sino las frustraciones de posibilidades concretas, debidamente respaldadas, que de manera razonable, pudieron haberse generado (se insiste, dada la tenencia de una condición subjetiva que si bien no se ha consumado, era razonable que lo hiciera). No incluye esta tendencia por ende meras probabilidades o riesgos, sino posibilidades

preexistentes y afianzadas en las que concurra un alto grado de certeza en su materilización. Desde luego que se trata de un aspecto que solo puede analizarse en cada caso concreto, para lo cual, es menester de quien reclama la reparación de la chance perdida, acreditar la titularidad de esas condiciones subjetivas y del citado vínculo que permitan al juzgador establecer la existencia de esa probabilidad afianzada y de probable ocurrencia con grado de certeza. En la especie, el accionante considera como daño la supresión de la posibilidad de haber cancelado el crédito que sostenía con el Banco Nacional de Costa Rica de haberse concretado la venta en los primeros meses del año 2012 y a partir de ello, estima como indemnización el pago de los intereses cancelados por esa relación financiera desde febrero a julio del 2012. A juicio de esta Cámara, tal alegato consiste en una mera expectativa que no se sustenta en una posibilidad real y certera de ocurrencia y en esos términos, no puede ser objeto de cobertura mediante el reclamo de responsabilidad administrativa. Como se ha indicado, el otorgamiento del certificado de uso de suelo se dio el 19 de marzo del 2012, y desde esa data, el accionante pudo remitir el requisito a la CNFL y con ello, concretar el negocio. Si optó por esperar a la culminación del trámite de visado de plano en junio del 2012, fue por su propia voluntad y con todo, tal tratamiento procedimental, se insiste, derivó de las incorrecciones que los planos presentados ostentaban y que ameritó el levantamiento de un gráfico adicional. Lo mismo ocurre con los intereses sobre la suma que conjetura el promovente, pudo obtener desde febrero del 2012, consistente en la diferencia del precio de venta y el saldo de capital del crédito mencionado. Se trata de una simple especulación que se levanta sobre la base de suponer que en el mes de febrero del 2012 el actor habría obtenido el visado de plano y el certificado de uso de suelo, cuando ya se ha indicado que no ha existido proceder irregular del ente local en la resolución de esas gestiones. No existe por ende nexo de causalidad entre las causas de imputación presentadas por el reclamante y las partidas recién detalladas. Por un lado, por que el accionante no ha acreditado que sus gestiones tuvieran que ser resueltas antes del mes de febrero del 2012, luego, por que asumir que la venta se hubiera perfeccionado en ese mismo mes y con el resultado de esa enajenación hubiera cancelado la deuda que sostiene con el Banco Nacional de Costa Rica, llevando a un ahorro de los intereses pagados a ese bancario entre febrero y agosto del 2012, consiste en una simple expectativa de circunstancias y de hechos que no encuentran base objetiva en el mérito de los autos. Lo mismo debe indicarse en cuanto a los réditos financieros por la alegada indisponibilidad del monetario en el mes de febrero aludido. Ha de reiterarse, son esas partidas meras especulaciones que no guardan las condiciones necesarias para poder ser indemnizadas en los términos propuestos por el petente.

**XI.- Sobre los gastos por el nuevo plano.** En cuanto a los gastos de ₡300.000.00 (trescientos mil colones) por la confección de un nuevo plano correspondiente a la finca de Heredia, matrícula 073936-000, el accionante considera esa erogación como un gasto innecesario derivado del mal proceder de la Municipalidad en la atención de la solicitud de visado. No obstante, no se comparte la posición de lo improcedente de ese plano en cuestión. Es un hecho probado que el actor canceló esos honorarios profesionales al señor Herbert González Fernández, según se puede observar a folio 63 del legajo judicial, empero, esa sola circunstancia no hace que deba ser indemnizada por el ente local. En efecto, si bien se mira, el plano H-1570063-2012 se emite por la voluntad del actor, al no existir un acto del ente local que haya dispuesto tal exigencia. Nótese que incluso, ese plano fue luego corregido dada la advertencia que en ese sentido hizo la Municipalidad

para efectos de tramitar la nueva solicitud de visado presentada por el reclamante. Así se advirtió en el oficio No. DCBIV-0103-2012 del 08 de mayo del 2012 de la Unidad Catastro Bienes Inmuebles y Valoración de la Municipalidad de Barva. Cabe recordar, en ese acto se rechazó la petición de visado señalando: "...- *Que según inspección de campo, planos catastrados y otra información pertinente, se verificó que en la propiedad antes mencionada existe una casa de habitación que no fue indicada en el plano catastrado a visar. -Que según el plano anterior, el plano catastrado no cumple con lo indicado en el Reglamento a la Ley de Catastro, artículo 34, inciso e) que dice (...)- Que según lo anterior la naturaleza de la propiedad está mal indicada en el plano catastrado ya que no se consignó la construcción existente. Por lo descrito anteriormente le indico con todo respeto que la solicitud de VISADO MUNICIPAL del plano catastrado H-1570063-2012 queda rechazada (...)*" A partir de ese rechazo, el accionante presentó nueva solicitud de visado de planos el 05 de junio del 2012, en la que indica: "*Plano H1570063-2012 que modifica plano H-1054285-2006...*". Por oficio del 12 de junio del 2012, el accionante comunica a la Municipalidad de Barva que el plano H-1570063-2012 se emite por rectificación de lindero de la finca 4-073936-000. De ese modo, no se denota lo inocuo del nuevo plano, cuando en realidad buscaba corregir las desatenciones que obstaculizaban la concreción del trámite de visado. De nuevo, no observa este Tribunal el infranqueable nexo de causalidad que se impone como condicionante de la reparación pretendida y en esos términos, la partida en cuestión ha de ser rechazada. Por paridad de razón, al no mostrarse las deficiencias alegadas en la demanda en cuanto al trámite de visado y uso de suelo, así como lo relativo al nuevo plano (H-1570063-2012), no podría concederse reparación monetaria alguna por lo que el accionante considera son viajes innecesarios al lote, catastro, topógrafo y Municipalidad.

**XII.- Sobre el daño moral y gastos legales.** Finalmente, en cuanto al daño moral petitionado, que se propone en ₡3.000.000.00 (tres millones de colones), cabe indicar lo que de seguido se expone. El daño moral subjetivo se ha entendido como aquel que se produce en la esfera interna del sujeto, que provoca afectaciones en la esfera psico-emocional, producto de frustraciones, angustias, penas y demás manifestaciones que se concretan en el fuero interno. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado (entre muchas), en sentencia no. 537 de las 10 horas 40 minutos del 3 de septiembre del 2003: "*...Se deduce a través de las presunciones inferidas de indicios, ya que, el hecho generador antijurídico pone de manifiesto el daño moral, pues cuando se daña la psiquis, la salud, la integridad física, el honor, la intimidad, etc. es fácil inferir el daño, por ello se dice que la prueba del daño moral existe "in re ipsa". Tampoco se debe probar su valor porque no tiene un valor concreto. Se valora prudencialmente. No se trata, entonces, de cuantificar el sufrimiento, pues es inapreciable, sino de fijar una compensación monetaria a su lesión, único mecanismo al cual puede acudir el derecho, para así reparar, al menos en parte, su ofensa.*". Con todo, es criterio de este órgano colegiado que si bien su otorgamiento no se encuentra condicionado o sujeto a factores probatorios, no sucede lo mismo cuando se trata de establecer el nexo causal que permite solicitarlo. Es decir, la relación de causalidad que permitiría entender por ocurrido el daño moral subjetivo, debe ser acreditada, al menos, con la vinculación de un proceder o inercia pública como fuente causante de la lesión interna. Por otra parte, pese a esta dispensa demostrativa aludida, su fijación está sujeta a los principios de razonabilidad y de proporcionalidad. De ahí que en cada caso, la autoridad jurisdiccional debe ponderar las particularidades y alcances del conflicto, a efectos de que su otorgamiento y cuantificación se ajuste a dichos criterios

rectores y no desemboque en indemnizaciones excesivas que lleven a beneficios injustificados. Ergo, su fijación ha de guardar un justo equilibrio derivado del cuadro fáctico específico. En el sub-exámene, las causas respecto de los cuales el accionante sustenta su reclamo, según se ha expuesto arriba, no pueden tenerse como criterios de referibilidad del daño bajo análisis. Los elementos de ineficiencia administrativa, omisiones, elaboración de nuevo plano de manera innecesaria y la supuesta preocupación por acelerar la concreción del negocio de venta del inmueble tantas veces mencionado, no se producen en este caso, ante lo cual, no emerge relación causal entre esos referentes y la consecuencia que el accionante les atribuye. Ergo, ante la ausencia de ese marco relacional no queda más que disponer su rechazo. En cuanto a la liquidación de gastos legales consistentes en los estipendios del profesional en derecho por el llevamiento de este proceso, no consiste en un daño en sentido técnico, sino en un aspecto relacionado a las costas del proceso (art. 193 del Código Procesal Contencioso Administrativo), razón por la cual su otorgamiento se encontraría condicionado a que el demandante resulte victorioso en esta contienda judicial. Empero, como adelante se dirá, la demanda carece de derecho que la sustente, lo que implicará su rechazo, siendo inviable conceder estas partidas reclamadas. En suma, no se han producido las lesiones patrimoniales que acusa el accionante, ni pueden relacionarse desde el plano causalista, con acciones u omisiones públicas referibles a la Municipalidad demandada, lo que supone, sin más, el rechazo de la presente demanda en todos sus extremos.”

## **2. Indemnización por expropiación: Análisis como elemento esencial de todo acto expropiatorio efectuado por la Administración**

[Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría

**“VI) SOBRE EL FONDO:** De previo analizar las cuestiones concretas debatidas a través de los agravios formulados; este Órgano Colegiado se permite recordar que en este tipo de asuntos, el principio que condiciona su competencia, es el que deriva del artículo 45, párrafo primero, de la Constitución Política; conforme al cual, el acto expropiatorio debe siempre estar precedido, de una previa y justa indemnización, al dueño del bien o derecho objeto de despojo.- Es esa una garantía fundamental, que propende, como lo reconoce unánimemente la doctrina y jurisprudencia patrias, a impedir que en aras de la satisfacción de los intereses públicos, sean sólo unos pocos -los que sufren el desarraigo de su propiedad-, quienes deban soportar lo que corresponde a la colectividad que se beneficia con aquél y, en esa medida, las diligencias judiciales de fijación del justiprecio, tienen por finalidad esencial, hacer efectiva la cláusula general de igualdad ante las cargas públicas, por cuya virtud, es la comunidad en general la que debe cargar por lo que le interesa, indemnizando todos los miembros de ésta, a través de los impuestos que pagan, a quien sufra un perjuicio particular; y eso es lo que ocurre con la potestad en análisis, en donde se desapodera a una persona de una de sus pertenencias, para someterla a un uso común, afectarla a un servicio público, o satisfacer otro interés público preponderante.- Recuérdese que de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Expropiaciones vigente, N°

7495 del tres de mayo de mil novecientos noventa y cinco y sus reformas, este "proceso especial" (como se le denomina), únicamente tiene lugar cuando existe disconformidad del expropiado con el avalúo administrativo, o cuando está presente algún impedimento legal para llegar a un acuerdo en sede administrativa; es decir, que está previsto para dar cabal contenido, en vía judicial, a aquel postulado constitucional y establecer aquí, lo que no pudo definirse en la previa: el valor justo del bien para entregarlo al afectado.- Y a la cuestión de cuál es el resarcimiento justo, ya la jurisprudencia ha dado una respuesta tajante, pues se ha señalado, desde vieja data, que éste es el precio venal de mercado y actual del bien, o el más cercano al de la fecha de la sentencia definitiva. La Sala Constitucional, en su fallo número 2002-4878, de las catorce horas con cincuenta y tres minutos del veintidós de mayo del dos mil dos, señaló: **VII.- Sobre la indemnización.- Otro aspecto a considerar es que la potestad estatal para expropiar un bien - para que sea constitucionalmente válida- está condicionada a que el patrimonio de su propietario quede indemne, es decir sin daño, de ahí la especial protección que el legislador dispuso al establecer el juicio sumario sobre el justo precio. La indemnización es una compensación económica debida por el sacrificio impuesto al propietario en el interés público, e importa restituir íntegramente al propietario el mismo valor económico de que se le priva y cubrir además los daños y perjuicios que sean consecuencia de la expropiación. Esta debe ser justa y previa, por ello debe de comprender el pago del valor objetivo del bien expropiado, los daños y perjuicios causados directa o indirectamente por el desapoderamiento, manteniendo económicamente incólume el patrimonio del expropiado. En protección al propietario y de acorde al numeral 45 de la Constitución Política el numeral 30 de la Ley Expropiaciones regula acerca un proceso especial de expropiación en el que sólo se discutirá asuntos relacionados con la revisión del avalúo administrativo del bien expropiado, para fijar el monto de la indemnización y en cual en este tipo de diligencias lo único que es posible discutir es el justiprecio del bien objeto de la limitación y mediante el cual el juez competente nombra un perito judicial para que realice el estudio; incluso se puede nombrar a petición de alguna de las partes un perito tercero en discordia para que realice el avalúo correspondiente. Si bien los artículos cuestionados se refieren a un proceso sumario para establecer el monto de la indemnización sea justa, éste debe de entenderse que con la indemnización justa se perfecciona la expropiación, por cuanto se transfiere el dominio a la administración mediante un acto administrativo que establece las características del bien y el pago de la indemnización justa. Las tres condiciones deben de concurrir para que válidamente quede perfeccionada la expropiación (...) lo pretendido en el proceso especial establecido en los artículos citados, es la satisfacción de las pretensiones económicas del propietario, las cuales se dirigen a que se le pague un precio justo por la limitación que se le impone a su propiedad y obedece a la naturaleza del proceso dentro del cual se establece el monto de indemnización a pagar por la administración (...) En ese sentido es importante aclarar que el objeto y fin de este procedimiento sumario a nivel de los tribunales de justicia, es el de revisar el avalúo administrativo, con el fin de establecer y fijar el monto final de la indemnización a cancelar a favor del expropiado, sea, solo se pretende discutir el precio justo del bien objeto de la expropiación, no así "revisar" el procedimiento administrativo de expropiación, tal y como lo pretende plantear erróneamente el accionante y para lo cual indica se viola el debido proceso (...)" (énfasis agregados; en idéntico sentido, véase la sentencia N° 8015 de las dieciséis horas con veinticinco minutos del veintiuno de julio del dos mil cuatro).**

El anterior precedente, que por cierto resulta vinculante para todas las autoridades públicas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, define con absoluta claridad el contenido del artículo 45 de la Carta Fundamental, en punto al tema de la **expropiación**, y fija los principios básicos por los que debe regirse el trámite administrativo y judicial de ésta.-

De ellos se desprende lo siguiente: **a)** que la Administración debe restituir al propietario, el mismo bien o derecho de que se le priva, junto con los daños y perjuicios ocasionados, que sean consecuencia del despojo; **b)** que la indemnización debe ser justa y previa y debe comprender el valor objetivo del bien; **c)** que las diligencias judiciales tienen por objeto, únicamente, discutir el justo precio por ese desapoderamiento, esto es, definir el monto definitivo de la "indemnización"; y **d)** que ese justiprecio será siempre el valor actual de lo expropiado.- Lo expuesto completa el contenido constitucional del derecho de propiedad y no puede ser desconocido por esta autoridad, la que en todo caso, concuerda en un todo con esos postulados.- Además, es lo cierto que esa es la posición asumida por los diversos órganos de esta Jurisdicción especializada, desde hace muchos años, y que se mantiene hasta la fecha.- Así, la Sala Primera de la Corte, en su conocida sentencia 166-F-92, de las dieciséis horas veinte minutos del dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos, que en lo que interesa indicó:

*"XIX.- La indemnización constituye la piedra angular de la expropiación. El expropiado tiene derecho a la reparación integral, sea al equivalente económico comprensivo del valor real del bien o derecho expropiado, y del daño consecuente (emergente y lucro cesante) de la privación de su propiedad. Se trata de mantener así un equilibrio de valores, pues si éste fuera roto, en detrimento del expropiado, se produciría una confiscación. Si falta la indemnización se estará en presencia de otras instituciones (comisos, confiscaciones, limitaciones de interés social, etc.). Se puede definir como una técnica de conversión de derechos para mantener incólume el patrimonio del propietario: el valor del bien o derecho expropiado, y el daño es sustituido por su valor económico o monetario. Por ello la idea rectora de la expropiación la constituye el principio de dejar el patrimonio del expropiado en un estado igual al precedente a la privación, mediante una conversión, conmutación o sustitución de valores (valor de los bienes expropiados por un valor equivalente en dinero). La causa de la indemnización expropiatoria está en la necesidad de dejar el patrimonio del expropiado indemne, y no en la producción de un daño por conducta lícita, ya que la expropiación es una actividad administrativa deliberadamente orientada al despojo. La indemnización se justifica, igualmente, en cuanto la expropiación es una contribución especial que impone un sacrificio. Rompe con el principio de igualdad ante las cargas públicas. Por ésto debe restablecerse el equilibrio patrimonial del administrado. Como se ve la indemnización no es un precio, es decir, la contraprestación de una relación de cambio que representa el valor monetario de un bien cuya propiedad se transmite de un sujeto a otro. Indemnizar es eximir de todo daño y perjuicio a través de un resarcimiento cabal, el cual no se logra si alguno de ellos persiste, y hay desmedro. Es restablecerle a una situación similar a la anterior. La indemnización es consustancial, o inherente, a la expropiación, es decir es un requisito sine qua non para su funcionamiento. Hay un nexo inescindible entre ambas instituciones. No hay expropiación sin indemnización. Toda expropiación genera el deber de indemnizar de manera previa (Ubi expropriatio ibi indemnitas)... XX.- La indemnización debe ser previa. Su naturaleza jurídica está determinada por ese carácter. Lo previo se ha erigido en uno de los presupuestos de legitimidad del ejercicio de la potestad expropiatoria. Es un presupuesto de validez y eficacia. El desapoderamiento sin indemnización previa constituye*

una expropiación de hecho o una confiscación. La justificación de esa característica surge de la imperiosa necesidad de no diferir o prolongar indefinidamente en el tiempo el empobrecimiento patrimonial generado por la expropiación. Si la indemnización es postergada a un momento ulterior al de la privación, el expropiado estará financiando u otorgando créditos forzosos, lo cual resulta inadmisibles en función del principio de igualdad ante las cargas públicas, el carácter de previo, entonces, está referido a su oportunidad y no a su contenido y debe serlo, consecuentemente, en relación a la transmisión del dominio... XXI.- Es por esto explicable como uno de los recaudos constitucionales básicos para la viabilidad de la expropiación es la condición de indemnización "previa". No puede haber pérdida de la propiedad y su correlativa transmisión al expropiante en tanto no se haya fijado y pagado la indemnización. Con las salvedades establecidas en la constitución, de guerra o conmoción nacional. El carácter previo de la indemnización explica como hasta tanto no se pague la indemnización no existe transmisión del dominio. XXII.- **La indemnización debe ser justa. Esto trae a colación su objetividad y plenitud. Justa en cuanto debe mantener intacto e incólume el patrimonio del expropiado, mediante la conversión de derechos (sustituyendo el valor de un bien o derecho por su equivalente monetario), y debe fundarse en criterios objetivos, pues debe reconocerse el valor en plaza o de mercado (común de mercado), al contado, o en términos equivalentes, como si fuere entre un comprador deseoso de comprar y un vendedor deseoso de vender, ambos informados del negocio, y sin obligación de hacerlo. Es el mismo concepto de valor objetivo, actual o venal, incluso de valor equitativo en plaza, consecuentemente la indemnización será injusta si es meramente simbólica o irrisoria. Se trata de un "valor de reposición" en sustancia, sea el que permita adquirir un bien análogo al perdido con el desapoderamiento, quizá no en el mismo sitio -si se trata de inmuebles-, por ser ello imposible materialmente, sino en cualquier otra parte. El valor de reposición es la posibilidad que se le brinda al expropiado de adquirir una cosa similar, tratase entonces de una reposición de valores y posibilidades y no de la misma cosa, por ser ello un absurdo (V. Sala de Casación N° 92 de las 14 horas 45 minutos del 7 de octubre de 1970). Así el expropiador deberá indemnizar el valor venal (de mercado) actualizado al momento de la sentencia definitiva. Consiste en el valor real de un bien sujeto al libre criterio de la oferta y la demanda, con todas las formas de oscilación que repercuten como consecuencia de la inflación o deflación, en ese momento. La indemnización expropiatoria debe representar el equivalente económico del sacrificio, y está orientada al pleno reintegro de su patrimonio. Si equilibra los derechos del expropiante y del expropiado, el segundo debe obtener, y el primero debe satisfacer, una reparación plenaria por la pérdida de la propiedad. También se le denomina "justiprecio", pues ese concepto es inherente a la idea de equilibrio económico y relación conmutativa. Justa obliga a ser rigurosamente objetiva: supone apreciar externamente el valor de lo sacrificado y de los daños consecuentes, como tales, sin intercalar apreciaciones de índole subjetiva. En términos sencillos, la indemnización justa significa indemnizar conforme a la ley (secundum ius)... XXIII.- La indemnización debe ser integral. El patrimonio del sujeto pasivo debe quedar indemne. Una expropiación sin indemnización equitativa constituye una confiscación. **La integralidad supone una indemnización del valor real -efectivo- (actual en plaza o de mercado) del bien (incluidos sus accesorios) y todos los daños, desmerecimientos y erogaciones consecuentes de la desposesión, cuántum que se determina en la tasación. Se dice plena en cuanto debe haber una conversión del derecho de propiedad en su equivalente económico. La indemnización no puede ser fuente de ganancia o riquezas, sólo de reparación****

*integral del valor de lo expropiado y del daño consecuente, es decir, no puede constituir un medio de otorgar lucros a expensas de la comunidad."*

El mismo fallo, más adelante, expresa con absoluta claridad lo siguiente:

*"XXV.- El momento del cálculo o tasación de la indemnización es de vital importancia, por la influencia de los procesos inflacionarios o deflacionarios, la devaluación de la moneda, la mutación del valor de los bienes en el mercado, el tiempo de los procesos judiciales, y la falta de concomitancia entre su fijación y la privación. Si la expropiación tiende a equilibrar la situación anterior con la posterior al acto ablatorio no puede subestimarse al momento de la tasación de la indemnización. Al respecto, la doctrina ha trazado varias pautas: 1) la fecha de la afectación: decreto expropiatorio; 2) Inicio del juicio expropiatorio, éste exterioriza la voluntad del Estado de efectuar la expropiación, pero no produce por sí la transmisión del dominio. 3) el momento de la ocupación, posesión o desamparo por parte del expropiante; 4) al momento de dictarse la sentencia definitiva. Se ha señalado, si no hay una depreciación monetaria galopante, el valor del momento de la desposesión, caso contrario, el vigente a la fecha de la sentencia definitiva. La última puede ser la solución más ajustada al requisito constitucional de la indemnización "previa", es decir, **la transmisión de la propiedad únicamente opera si se paga anticipadamente la respectiva indemnización, y como ésta se determina en la sentencia definitiva ese es el momento para cuantificarla.** En el caso de las otras soluciones propuestas el lapso entre la tasación y la sentencia definitiva suele ser prolongado resultando por ello inconvenientes. En suma, **la fecha de la sentencia definitiva es la más próxima al del pago de la indemnización, por lo cual debe ser el parámetro temporal para fijar la indemnización justa y plena.**" (énfasis agregado).-*

En concordancia con lo expuesto, este órgano colegiado entiende que, el Juez de lo contencioso administrativo, en este tipo de asuntos, tiene plena competencia para determinar el justo precio, con ayuda pericial, y no sólo para "revisar", si la valoración efectuada por la Administración, en un momento histórico determinado, estaba correcta para esa fecha, con independencia del tiempo que tarde en concluir el asunto en sede jurisdiccional. El bien expropiado debe justipreciarse según las condiciones en que se encontraba al momento de decidir su afectación. La propia Ley, impide tomar en consideración hechos futuros, expectativas de derechos o plusvalías derivadas del proyecto que originó la desposesión, y es en ese sentido que debe interpretarse ese numeral (ver artículo 22 ídem).- El procedimiento judicial está previsto para darle contenido al concepto de "indemnización justa", la que debe entenderse en los términos recién expuestos, y por allí, la cita de las actas legislativas y de la exposición de motivos del proyecto de ley que derivó en la redacción actual de dicho precepto -artículo 30-, no permitirían arribar a una conclusión distinta de la aquí señalada, al menos no sin trastocar la voluntad del constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve, que en este tema se mantiene incólume.- Si la "revisión" del avalúo fuera inmediata, no habría ningún problema, pues el precio allí consignado, si se calculó correctamente, sí respondería al precio justo del que habla nuestro Código Político y la Ley; pero eso no es lo que normalmente ocurre en la práctica, en donde muchas veces transcurren meses y años para que el Estado promueva las diligencias judiciales.

**VII.-** En el caso concreto, en principio el inmueble objeto de las presentes diligencias, se incorporó dentro de los límites del Parque Nacional Manuel Antonio, mediante Decreto Ejecutivo N°1148-A del 15 de febrero de 1980, momento a partir del cual se le aplicaron las limitaciones de uso establecidas por el ordenamiento jurídico, el que fue ratificado por

la Ley 6794 del 25 de agosto de 1982. Sin embargo, no es sino, con el fallo dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en voto número 5302-99 de las 17:18 horas del 07 de julio de 1999, (diecinueve años más tarde de la imposición de las limitaciones mediante decreto), que se obliga al Estado a cumplir a la mayor brevedad con el proceso de expropiación. No obstante lo anterior, el primer informe de la Administración Tributaria de Puntarenas, número AA-75-2007, data del 31 de julio de dos mil siete, el que fue actualizado mediante avalúo número AA-124-2008 de 11 de noviembre de 2008 del mismo órgano administrativo, (nueve años después de dictada la resolución de la Sala Constitucional supra citada). Las diligencias de expropiación se interpusieron el 13 de abril del año 2010, un año y cinco meses después de fijarse el precio del bien en sede administrativa; a lo cual cabe agregar que desde entonces, se está discutiendo, mediante la designación de los peritos que manda el ordenamiento, el valor del inmueble que interesa al Estado, bien que según se acredita en autos, desde la resolución de la Sala Constitucional 5302-99, ya referida, se vació en su contenido a partir de la Ley 5100 del 13 de noviembre de 1972, publicada en la Gaceta Número 223 del 23 de noviembre siguiente, señalando el Tribunal Constitucional en lo que es de interés: "*(...) se concluye que Desarrollos Manuel Antonio Sociedad Anónima está imposibilitado jurídicamente por la Ley 5100 y administrativamente por la acción de las autoridades del Ministerio de Ambiente y Energía, para hacer libre uso de su propiedad. A pesar de que las limitaciones impuestas al inmueble en cuestión vacían de su contenido mínimo esencial el derecho de propiedad que le corresponde a la empresa, el Estado ha omitido cancelar a favor de ésta el monto correspondiente a la expropiación ordenada precisamente mediante la Ley 5100 (...). Dado el carácter reparador de los pronunciamientos de la Sala Constitucional, se ordena al Ministerio del Ambiente y Energía, al Tribunal Fiscal Administrativo y demás órganos competentes en la materia, ejecutar con celeridad y diligencia las acciones necesarias para cumplir a la mayor brevedad posible con el procedimiento de expropiación (...)*". No obstante lo anterior, se ha insistido por parte de la señora Procuradora, en que el Estado sólo debe pagar lo que determinó la oficina del Ministerio de Hacienda en noviembre del 2008, lo cual carece en lo absoluto de fundamento, no sólo por la tardanza en extremo patológica a la que se ha visto expuesta la sociedad demandada, para ver resarcida la indemnización que la Constitución y la Ley le garantizan; sino porque además, los principios que derivan del derecho fundamental a la propiedad privada, obligan a que el justo precio, como ya se ha indicado, resulte el más cercano al fijado en la sentencia definitiva. Razones por las cuales, este Tribunal debe rechazar la pretensión principal del recurso interpuesto por el Estado, de que se fije como justo precio el determinado por el avalúo administrativo en el año 2008, el cual a todas luces resulta desactualizado y alejado del valor real del bien objeto de las presentes diligencias; el que, se debe adelantar, no puede ser castigado en su valoración, por su ubicación dentro de los límites del Parque Nacional Manuel Antonio, pues ello obedeció al ejercicio de potestades públicas, derivadas del artículo 45 Constitucional, que no deben afectar el pago del justo precio, derivado de la privación forzosa del bien."

### **3. Expropiación: Daños y perjuicios ocasionados por cierre de abastecedor y taller de ebanistería sin valorarse la explotación comercial del inmueble**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]v

Voto de mayoría

**“II.- Objeto del proceso.** De las pretensiones y conclusiones formuladas por las partes, estima este Tribunal que, en lo medular, aquí se reclama la indemnización de los derechos comerciales correspondientes a un abastecedor y un taller de ebanistería propiedad de los accionantes, que funcionaban en el inmueble inscrito en el Partido de Alajuela, bajo el Sistema Folio Real, matrícula No. 112663-001-002-003-004-005-006-007, el cual fue expropiado por el Estado. En lo medular, los actores explican que en las diligencias de expropiación que fueron seguidas ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda bajo el expediente No. 06-000957-0163-CA, se indemnizó únicamente los derechos de los propietarios del terreno y de las construcciones que ahí habían; omitiéndose la indemnización de los derechos comerciales que se explotaban en el referido inmueble. Estiman que la existencia de esos locales comerciales y su explotación a la fecha de la expropiación fue constatada y valorada en el avalúo rendido por el ingeniero Carlos Arguedas en aquellas diligencias judiciales. Agregan que el juez señaló, en aquella ocasión, que no ponía en duda las actividades comerciales que se desarrollaban en los inmuebles expropiados pero que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Expropiaciones, no era posible valorarlos; razón por la cual acuden a este proceso con la finalidad de lograr el pago del daño ocasionado al privarle de la posibilidad de seguir explotando aquellos negocios comerciales. Exponen que ambos establecimientos han funcionado en la zona por espacio de treinta y cinco años, contaban con los permisos y patentes que la Ley exigía y constituían el *modus vivendi* y la fuente de ingresos económicos suyas y de sus hijos comunes. Citan como fundamento de su acción los artículos 45 y 49 de la Constitución Política, el numeral 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP), así como la Ley de Expropiaciones, y reclaman el pago de los daños materiales y morales, así como de los perjuicios ocasionados. El Estado advierte que aunque el informe pericial rendido en las diligencias de expropiación refiere a la existencia de los locales comerciales, el Juez, en su momento, remitió a los actores a la vía administrativa para que gestionaran su reclamo. Además, afirma, la valoración del abastecedor y el taller de ebanistería provino de un acto espontáneo del perito porque el juez nunca lo solicitó ni lo nombró para tales efectos. Por ello, dice, la valoración, persé, no le otorga el derecho a reclamar el monto fijado en ese rubro, en razón de que el informe pericial (dentro de las diligencias de expropiación) está sujeto a objeción y discusión por ambas partes, aunado a que se trata de un informe que fue cuestionado, en aquel entonces, por los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Afirma que el derecho comercial debe demostrarse y que la prueba existente no permite declararlo en el caso concreto. Insiste en que, si lo hubiera, hay que reclamarlo en la vía administrativa. Asevera que para demostrar su existencia era necesario recurrir a otro tipo de prueba, como podrían ser los libros contables, declaraciones de renta, facturas autorizadas, patentes, permisos y otros similares, las que se extrañan en este proceso. El CNC sostiene que este tipo de reclamos deben dilucidarse en la vía administrativa, tal y

como lo señaló el Juez al resolver sobre la fijación del monto de la indemnización como consecuencia de la expropiación del inmueble de referencia. Estima, además, que hubo una extralimitación por parte del perito en las diligencias de expropiación, respecto de la función que le fue encomendada por el juez y que, en todo caso, los daños que se reclaman no tienen sustento probatorio.

**III.- Sobre el caso concreto.** Tomando en cuenta el objeto debatido, es claro que en este proceso no se están cuestionando los aspectos propiamente referidos a la expropiación del inmueble inscrito en el Partido de Alajuela, bajo el Sistema Folio Real, matrícula No. 112663-001-002-003-004-005-006-007, ni la indemnización que fuera otorgada en la resolución No. 2024-2010 citada. Más bien, lo que se reclama es que como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria, los actores sufrieron un daño al haberseles privado, sin previa indemnización, de la actividad comercial que llevaban a cabo en el inmueble expropiado y que constituía su fuente de ingresos. Por ello, los demandantes estiman que el Estado debe responder por el detrimento que les ocasionó cuando, en ejercicio de sus potestades de imperio y en aras de satisfacer un interés público les expropió el inmueble de su propiedad y con ello, les privó de los derechos comerciales correspondientes a la explotación del abastecedor y taller de ebanistería. Como primer aspecto, es necesario señalar que en este proceso se ha tenido por acreditado (y además, es un hecho no controvertido) que el inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad bajo el Sistema Folio Real matrícula No. 112663-001-002-003-004-005-006-007, situado en el Partido de Alajuela, cantón Alajuela y distrito Río Segundo fue expropiado por el Estado y que en la resolución No. 2024-2010, dictada a las 7 horas 4 minutos del 8 de julio de 2010, el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda fijó el monto que como indemnización total debía pagar el Estado a los propietarios del inmueble referido. Tampoco es controvertido que la actora Rojas Carmona era propietaria de un derecho (específicamente el 003) sobre el inmueble expropiado. Ahora bien, estima el Tribunal que las probanzas traídas al proceso permiten acreditar que en el inmueble correspondiente a doña Carmen (No. 112663-003) existía un taller de ebanistería perteneciente al actor Delfín Molina Rojas; mientras que en el inmueble de don Juan Rojas Ruíz (No. 112663-001) existía una pulpería o abastecedor que éste alquilaba a la actora Rojas Carmona, quien lo administraba. La existencia del abastecedor y del taller de ebanistería es un hecho que admiten tanto el Estado (*al contestar el hecho segundo, folio 348 del expediente judicial*) como el CNC (*al contestar el hecho segundo, folio 374 del expediente judicial*). Pero además, queda acreditado con distintas probanzas que aportan las partes, entre ellas el avalúo administrativo rendido (*folio 38 y 42 del expediente administrativo*), y el informe pericial rendido durante las diligencias de expropiación seguidas ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda bajo el expediente No. 06-000957-0163-CA. En dicho informe el perito da fe de la existencia de tales locales comerciales y adjunta fotografías e inventarios de éstos (*folios 38 y 42 del expediente administrativo así como el 30, 31, 39, 54, 58, 85 a 98 y 99 al 104 del expediente judicial*). También es un hecho cierto que la indemnización pagada a consecuencia de la expropiación del inmueble No. 112663-001-002-003-004-005-006-007 referido no incluyó los derechos comerciales correspondientes al abastecedor y al taller de ebanistería, a los que se hizo referencia en los hechos probados 3 y 4 anteriores (*se infiere del folio 48 del expediente judicial y del contenido de la resolución No. 2024-2010 citada*). A esa conclusión se arriba del análisis del informe pericial rendido dentro de las diligencias

de expropiación y la propia resolución judicial que fijó el monto de la indemnización, los que expresamente excluyen de la valoración del justiprecio esos factores.

**IV.-** Con base el cuadro fáctico expuesto es criterio del Tribunal que, en lo medular, el reclamo de los actores es procedente. De inicio, debe recordarse quea l amparo del numeral 190 de la L GAP, la Administración es responsable por su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal. Esa referencia incluye no solo a l os actos, sino que trasciende al funcionamiento administrativo (artículo 49 de la Constitución Política), concepto que refleja cualquier forma de manifestación de voluntad administrativa, sean formales o materiales, y que engloba además, a la disfunción, sea, las omisiones administrativas. Con ello se procura, en lo fundamental, la reparación indemnizatoria a quien ha experimentado una lesión atribuible a la organización pública como centro de autoridad que resulta ser antijurídica en su base. Así, habrá responsabilidad de la Administración siempre que su funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo, cause un daño que la víctima no tenga el deber de soportar, ya sea patrimonial o extrapatrimonial, con independencia de su situación jurídica subjetiva y la titularidad o condición de poder que ostente, cumpliendo claro está, con el presupuesto imprescindible del nexo causal. El deber indemnizatorio se fundamenta, además, en el concepto de antijuridicidad de base, traducible en la inexistencia del deber de soportar la lesión. Más simple, siempre que se haya sufrido una lesión como consecuencia de una conducta pública, sea esta activa u omisiva, que la víctima no t enga la obligación de soportar, surge el deber indemnizatorio como derivación de la máxima de reparación integral del daño que se desprende del numeral 41 de la Constitución Política. De ahí que dentro del espectro de cobertura de este sistema de responsabilidad, se encuentren comprendidos los daños que puedan ocasionarse de un funcionamiento normal o bien de una conducta lícita, pues en tales casos, pese a que en tesis de principio, el proceder público se ajusta a legalidad o bien a las reglas de eficiencia que lo orientan, si se produce un efecto lesivo que la persona no tiene el deber de soportar, ha de ser indemnizado. Insistimos, eso sí, que en esas hipótesis el daño ha de ser especial (infringido a una pequeña proporción de afectados) o anormal (sea, de un alcance excepcionalmente intenso, por encima de los márgenes normales de tolerancia), dando pie a la reparabilidad del daño, no así del lucro cesante, según las reglas dispuestas por los artículos 194 y 195 de la Ley General de la Administración Pública. Por su parte, en la conducta ilícita y el funcionamiento anormal, la responsabilidad es plenaria. Con todo, ante esos criterios de imputabilidad, ha de acreditarse que la lesión es consecuencia de esas acciones u omisiones, a efectos de establecer el nexo causal que permita la atribución de responsabilidad al centro de autoridad pública. Surgen como causas eximentes de tal responsabilidad la culpa de la víctima, el hecho de un tercero y la fuerza mayor. Aún lo indicado, cabe destacar que no todo daño es indemnizable, sino solo aquel que sea efectivo, evaluable e individualizable. Ello supone que no son pasibles de reparación los daños inexistentes o las meras expectativas de lucro. La lesión debe ser acreditada para poder ser reparada, aspecto que ciertamente corresponde demostrar a quien reclama la reparación. Esto viene determinado por los numerales 317 del Código Procesal Civil y los ordinales 58 inciso c) en relación al 82, ambos del C PCA . Establecido este marco general, es menester abordar el examen del presente caso. Como se expuso supra, la explotación comercial del abastecedor y del taller de ebanistería formaba parte de la situación jurídica subjetiva de los demandantes y, como consecuencia ineludiblemente del ejercicio de la potestad

expropiatoria, se les privó de su ejercicio al expropiarles la propiedad del inmueble en el que esa actividad se desarrollaba. En este sentido, es oportuno señalar que el artículo 22 de la Ley de Expropiaciones dispone expresamente que, como criterios para determinar el justo precio de los inmuebles sujetos a expropiación deberá valorarse no solo la descripción topográfica del terreno y estado de las construcciones, sino también su uso actual, los derechos de inquilinos o arrendatarios y las licencias o derechos comerciales, si procedieren, conforme a la ley. Así, incluso, lo hizo ver el perito nombrado judicialmente, en ese entonces, para revisar el avalúo administrativo y fijar el justiprecio (*folios 85 y 99 del expediente judicial*). No obstante, reiteramos, la explotación comercial que se llevaba a cabo en el inmueble expropiado no fue tomada en cuenta al momento de fijar la indemnización correspondiente. Desde esta perspectiva, estimamos que a consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria ejercida por el Estado en el caso concreto, los demandantes sufrieron un detrimento que no estaban obligados a soportar, a saber, la privación de los derechos correspondientes a la explotación comercial del abastecedor y el taller de ebanistería que existían y funcionaban en el inmueble expropiado al momento del ejercicio de aquella potestad. Tiene claro el Tribunal que en el presente asunto el Estado ejerció su potestad expropiatoria teniendo como norte la satisfacción del interés público que se reflejó, en aquel momento, en el decreto de utilidad pública que se dictó. Sin embargo, con el ejercicio de esa potestad surge un derecho indemnizatorio a favor del propietario de un inmueble y cubre la privación, afectación o limitación al ejercicio pleno del dominio (siempre que se imposibilite el ejercicio de la nuda propiedad) no solo del inmueble expropiado (indemnización que ya fue reconocida) sino también de cualquier otro derecho que en él se ejerza legítimamente. En esa línea, el canon 13 de la Ley de Expropiaciones señala: *"Las disposiciones de esta Ley serán aplicables para constituir servidumbres y para todo tipo de afectación de bienes y derechos. Cuando, por el tipo de afectación, se le limite sustancialmente la disponibilidad del bien o el derecho, la tramitación como afectación será improcedente y deberá ejecutarla la expropiación integral."*

. Así, aunque la señora Rojas Carmona recibió una indemnización por la privación de propiedad de la que fue objeto, ésta fue únicamente por el terreno, las construcciones y una indemnización de las construcciones; sin que se valoraran y pagaran los derechos comerciales relativos a la explotación del abastecedor y taller de ebanistería que tenían los actores y que funcionaban en inmueble expropiado. Debe tomarse en cuenta que, conforme al informe pericial rendido en las diligencias de expropiación eran negocios que tenían aproximadamente entre veintidós y veinticinco años de operar y con clientela de la zona principalmente, lo que permite inferir que los accionantes tenían un punto comercial ya establecido y que al privárseles del ejercicio de su explotación comercial (en tanto el inmueble fue expropiado) se les ocasiona un daño especial, intenso, anormal y que les produce una afectación directa (a cambio del beneficio general que la expropiación y la construcción del corredor San José- San Ramón traería a la colectividad), que evidentemente no están obligados a soportar y que el Estado debe indemnizar, en los términos que dispone el artículo 194 de la LGAP. El daño especial y anormal se agrava si se toma en cuenta que es posible inferir que ese negocio era la principal (o única) fuente de ingresos con la que contaban los actores y que, tomando en cuenta su edad es muy probable que se les dificulte emplearse en otro tipo de actividad diferente a la que, por años, han ejercido. Por lo expuesto, estimamos que existe un nexo causal entre el ejercicio de la potestad expropiatoria ejercida en el caso concreto y el daño que reclaman los accionantes consistente en la privación de los derechos comerciales relativos a la

explotación comercial del abastecedor y el taller de ebanistería que ejercían en el inmueble expropiado. Así, su reclamo en encuentra cabida en la responsabilidad por conducta lícita y normal que contempla el artículo 194 de la LGAP, toda vez que se ocasionó un daño especial y anormal en los términos ya expuestos; y perfectamente es exigible en esta sede jurisdiccional (y no necesariamente en la vía administrativa, como parecen entender los demandados). La competencia de este Tribunal para conocer este tipo de reclamos deriva de los artículos 41 y 49 constitucionales, numerales 190 y siguientes de la LGAP y ordinales 1, 2, 36 y 42 del CPCA.”

#### **4. Indemnización por expropiación: Naturaleza jurídica y presupuestos para la fijación del justiprecio**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]<sup>vi</sup>

Voto de mayoría

**“III)- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION FORZOSA:** Dispone la Constitución Política en su numeral 45 que la propiedad privada puede ser objeto de expropiación mediante interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. Por su parte, la Ley de Expropiaciones número 7495 del ocho de junio de 1995, en su ordinal primero, establece que el proceso especial expropiatorio tiene una naturaleza coactiva y forzosa, en la cual la Administración Pública utilizando su potestad de imperio y por razones de interés público legalmente comprobado, priva al particular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera sean sus titulares, mediante el pago previo de una indemnización que represente el precio justo de lo expropiado. En ese sentido, la potestad expropiatoria es “el poder que permite dirigir la expropiación contra otros sujetos” (García Enterría, Curso de Derecho Administrativo, II, Editorial Civitas, Madrid, 1988, página 210). Por su parte el autor Fernando Garrido Falla, ha expresado en torno a este instituto de derecho público que “ (...) *consiste en la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una Administración pública, o a otro particular, por razón de interés público y previo pago de su valor económico. Son dos las notas características en tal concepto: 1ª. Que la expropiación es una transferencia coactiva, lo que hacía de ella típicamente una institución característica de Derecho público, no asimilable a la compraventa prevista en el Código Civil. 2ª. Que el expropiado tiene derecho a recibir una indemnización equivalente al valor económico de la cosa expropiada, lo que diferenciaba el instituto de otras figuras como la confiscación.* “ (Fernando Garrido Falla. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II: Parte General: Conclusión. Editorial Tecnos, undécima edición, 2002, Madrid España, página 258 a 260). De igual forma, en torno a las potestades ablatorias sobre las que la Administración puede incidir “gravosamente sobre las situaciones jurídicas de los particulares” (Eduardo García de Enterría. Curso de Derecho Administrativo II, Editorial Civitas, S.A, Madrid, 1977, página 106), se destaca la expropiación como aquella en la cual se “sacrifica la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos (...), o facultades parciales del domino (...) porque su mantenimiento resulta incompatible con la utilidad pública o el interés social, formalmente declarados, en cuanto que éstos imponen una afectación nueva del objeto a

expropiar que implica el desapoderamiento del titular privado (...)." (Eduardo García de Enterría. Curso de Derecho Administrativo II, Editorial Civitas, S.A, Madrid, 1977, página 106). En el mismo sentido el autor Juan Alfonso Santamaría Pastor, afirma que desde la Declaración de Derechos del Hombre este instituto garantiza la indemnización y además "a) (...) debe responder necesariamente a la existencia de una causa *denecesidad pública* (no, pues, meramente al deseo del monarca); b) que dicha necesidad ha de ser "legalmente constatada", esto es, *declarada por el órgano legislativo*, garante último de la propiedad frente al Ejecutivo; c) que la indemnización ha de ser *previa*, esto es, abonada con anterioridad a la apropiación pública del bien; y d) que ha de ser *justa*, esto es, valorada a precios de mercado, suponiendo una sustitución del completo valor del bien expropiado.". (Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II, Primera edición, Editorial Iustel, España, 2004. página 427).

**IV)- PRESUPUESTOS JURIDICO FACTICOS NECESARIOS PARA LA FIJACION DEL JUSTIPRECIO EN UN PROCESO EXPROPIATORIO:** En torno al tema del justo precio la doctrina ha establecido que "el abono al expropiado del bien del que se le priva constituye un presupuesto del efecto ablatorio de la potestad: (...) esta obligación al pago no posee el carácter de una *reparación, ex post*, de un daño patrimonial ya causado por el ejercicio de la potestad expropiatoria, sino un *presupuesto, ex ante*, para que la misma pueda surtir sus efectos de privación (...)" ( Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II, Primera edición, Editorial iustel, España, 2004. página 446). Por su parte, la Ley de Expropiaciones con el objeto de establecer la indemnización o el precio justo del bien o derecho expropiado y del pago de su valor económico, dispuso en el ordinal 21, que en sede administrativa el perito debe adecuarse a los parámetros fijados en su numeral 22, en virtud de lo cual tomará en consideración en el caso de terrenos, la topografía, estado y uso actual de las construcciones y del terreno, la existencia de derechos de inquilinos o arrendatarios, licencias, concesiones o derechos comerciales, precio estimado de las propiedades colindantes y de otras propiedades de la zona o el de las ventas efectuadas en el área para comparar el precio del entorno, gravámenes y valor fijado por el propietario en tales transacciones, valor de la hectárea en zonas rurales y del metro cuadrado en lugares urbanos, daños reales permanentes y no los futuros, ni expectativas de derecho, ni plusvalías derivadas del proyecto que origina la expropiación y en el caso de bienes muebles se valorarán por separado indicándose las características que influyen en su valor. Con todo ello se busca obtener un valor homogéneo y usual conforme a la zona (inciso g) del ordinal 22 citado). Por su parte, dispone el artículo 24 de la Ley de rito, que el perito nombrado en sede administrativa para el establecimiento del justiprecio determinará el valor del bien expropiado a la fecha de su dictamen, contemplando daños causados al derecho de propiedad por limitaciones irrazonables sufridas al aplicar las medidas precautorias, debiendo considerar solo las mejoras necesarias introducidas después de la declaración de interés público. Por consiguiente, una vez iniciado el proceso judicial de expropiación, el objeto procesal girará únicamente en torno a la revisión del avalúo administrativo del bien expropiado, según las condiciones en que se encontraba (ordinal 30 *ibid*) y acorde a los precedentes para casos similares (ordinal 31 *ibid*). Con dicho cometido se nombrará un perito, el cual constituye un auxiliar de la administración de justicia, encargado únicamente de revisar el avalúo administrativo (artículo 31 *ibid*), el cual rendirá un dictamen según los parámetros expuestos del ordinal 22 *ibid* para que se ajuste al valor del bien en el momento en que fue valuado en sede administrativa. Por

consiguiente, es dable afirmar según lo expresado y al tenor del espíritu que rige la ley marco en torno a esta potestad expropiatoria del Estado, y siguiendo el principio de sustitución, restitución o reposición, que el precio para ser justo debe procurar que el expropiado con tal indemnización pueda adquirir un bien en las mismas condiciones y valor del cual fue desposeído, evitando el juzgador que se establezcan precios irrazonables, excesivos y abusivos, así como sobrevaloraciones que conduzcan a enriquecimientos indebidos y a perjuicios evidentes para la Administración Pública. Al respecto ha venido estableciendo esta Sección en forma reiterada, que “el justiprecio ha de coincidir con el verdadero valor económico de los bienes expropiados, con objeto de proveer de dinero suficiente para obtener la adecuada sustitución de tales bienes. Dromi, tratadista argentino, considera que el justo valor supone que el expropiado debe recibir un valor equivalente a aquél del cual se lo priva, de modo actual e integral.- Dicho valor debe representar una suma al contado o en términos razonablemente equivalente, por la cual el dueño del bien, deseoso de vender pero no obligado a hacerlo, hubiera vendido su propiedad a un comprador deseoso de ello, pero no obligado a hacerlo.”(Entre otras la número 213-2008 de las 15: 00 horas del 8 de agosto del 2008). Todo esto en consonancia con lo establecido por la Sala Constitucional, en el voto número 2002-4878 de las 14:53 horas del 22 de mayo del 2002, en el cual se expuso que **“VII.-**

***Sobre la indemnización.- Otro aspecto a considerar es que la potestad estatal para expropiar un bien - para que sea constitucionalmente válida- está condicionada a que el patrimonio de su propietario quede indemne, es decir sin daño, de ahí la especial protección que el legislador dispuso al establecer el juicio sumario sobre el justo precio. La indemnización es una compensación económica debida por el sacrificio impuesto al propietario en el interés público, e importa restituir íntegramente al propietario el mismo valor económico de que se le priva y cubrir además los daños y perjuicios que sean consecuencia de la expropiación. Esta debe ser justa y previa, por ello debe de comprender el pago del valor objetivo del bien expropiado, los daños y perjuicios causados directa o indirectamente por el desapoderamiento, manteniendo económicamente incólume el patrimonio del expropiado. En protección al propietario y de acorde al numeral 45 de la Constitución Política el numeral 30 de la Ley Expropiaciones regula acerca un proceso especial de expropiación en el que sólo se discutirá asuntos relacionados con la revisión del avalúo administrativo del bien expropiado, para fijar el monto de la indemnización y en cual en este tipo de diligencias lo único que es posible discutir es el justiprecio del bien objeto de la limitación y mediante el cual el juez competente nombra un perito judicial para que realice el estudio; incluso se puede nombrar a petición de alguna de las partes un perito tercero en discordia para que realice el avalúo correspondiente. Si bien los artículos cuestionados se refieren a un proceso sumario para establecer el monto de la indemnización sea justa, éste debe de entenderse que con la indemnización justa se perfecciona la expropiación, por cuanto se transfiere el dominio a la administración mediante un acto administrativo que establece las características del bien y el pago de la indemnización justa. Las tres condiciones deben de concurrir para que válidamente quede perfeccionada la expropiación (...) lo pretendido en el proceso especial establecido en los artículos citados, es la satisfacción de las pretensiones económicas del propietario, las cuales se dirigen a que se le pague un precio justo por la limitación que se le impone a su propiedad y obedece a la naturaleza del proceso dentro del cual se establece el monto de indemnización a pagar por la administración (...)*** En ese sentido es importante aclarar que el objeto y fin de

*este procedimiento sumario a nivel de los tribunales de justicia, es el de revisar el avalúo administrativo, con el fin de establecer y fijar el monto final de la indemnización a cancelar a favor del expropiado, sea, **solo se pretende discutir el precio justo del bien objeto de la expropiación**, no así "revisar" el procedimiento administrativo de expropiación, tal y como lo pretende plantear erróneamente el accionante y para lo cual indica se viola el debido proceso (...)" (énfasis agregados; en idéntico sentido, véase la sentencia N° 8015 de las dieciséis horas con veinticinco minutos del veintiuno de julio del dos mil cuatro). ". En virtud de ello, el juez como perito de peritos con base en la hermenéutica legal y la sana crítica establecerá en definitiva el precio lógico, racional, adecuado y justo, sin que le sean vinculantes los valores establecidos por los peritos, los cuales servirán como parámetros y criterios, los que con base en toda la probanza que conste en autos coadyuvará para la fijación del precio final y definitivo (artículo 40 ibid). Al respecto, la doctrina ha expuesto las reglas fundamentales que deben ser consideradas a efecto de establecer la indemnización adecuada, justa y razonable, estableciendo las siguientes: "i) En primer lugar, el valor del bien expropiado debe ser calculado con arreglo a criterios objetivos: excluyendo del mismo todos los valores de naturaleza subjetiva (...) ii) En segundo lugar, el valor del bien debe ser, en el más estricto de los sentidos, un valor de sustitución. Ello supone que el justiprecio no puede limitarse a tasar el puro valor del bien en el mercado, sino que debe incluir el importe de todos los restantes daños, perjuicios y costes derivados de la operación expropiatoria (...) iii) dado que el valor de mercado de los bienes sufre alteraciones con el transcurso del tiempo, la LEF, a fin de evitar disparidades, establece una fecha fija, la de la iniciación del expediente de justiprecio, que es la que ha de tomarse siempre como referencia para efectuar la valoración: "las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio" (...) iv) Por fin, y complementariamente a lo anterior, el propio art. 36.1 LEF pretende fijar una regla de neutralidad de la operación expropiatoria respecto del valor en que el bien ha de tasarse, al disponer que dicho valor no comprenderá las "plusvalías que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro"(Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II, Primera edición, Editorial iustel, España, 2004, páginas 448 a la 452). Por tales razones, es dable sintetizar que el valor, precio o indemnización pagado por el Estado por el bien o derecho expropiado debe tomar en consideración para adecuarse a los principios de justicia, que sea homogéneo y usual conforme a la zona, valorar según las condiciones y precio vigente al momento de valorarse en sede administrativa, tomar en consideración los precedentes para casos similares, así como las circunstancias reales del bien (ordinal 40 ibid), y no otorgarse por un monto mayor a las pericias que consten en autos (artículo 40 ibid)."*

## 5. Expropiación: Falta de fundamentación de fijación de justiprecio provoca nulidad de sentencia

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]<sup>vii</sup>

Voto de mayoría

“II.- En reiteradas ocasiones, este Tribunal ha insistido sobre el carácter sustancial del deber que tiene el Juzgador de fundamentar suficiente y adecuadamente la resolución que adopte al fijar el justiprecio en este tipo de procesos. Al respecto, entre otros, puede verse el voto de esta Sección número 507-2010, en el cual se dejó patente que: *“La pretensión material del actor, establece el marco adjetivo dentro del cual el juez debe de efectuar sus estimaciones y consideraciones, todas necesariamente motivadas, además, los artículos 99 y 155 del Código Procesal Civil y 24 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, establecen los límites dentro de los cuales corresponde emitir un fallo, tales límites son impuestos por las partes, de ahí que lo resuelto debe siempre referirse a las pretensiones formuladas en la demanda, y por extensión, las excepciones de la contestación, la contrademanda y las excepciones a ésta, bajo el principio de la justicia pronta y con calidad, entendiendo este último concepto, **con pronunciamiento probado, suficiente y fundamentado**, en fin, decidir sobre todos los puntos que han sido objeto del juicio, so pena de nulidad en caso de omisión, incongruencia o falta de fundamentación. Es así como la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en resolución número 359-F-02, de las once horas del tres de mayo del dos mil dos, dispuso: “ 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...” Al efecto, el actor pidió fijar el valor del inmueble de acuerdo al monto determinado en el avalúo administrativo, al declararse la negativa de la expropiada a aceptar dicho avalúo, no obstante, el objeto propio de las diligencias de expropiación es la determinación del justo precio del inmueble expropiado, mismo que viene a formarse a partir de la valoración, por el empleo de la sana crítica, sobre la prueba técnica y objetiva, que arrojen los elementos*

*probatorios aportados a los autos. Entiéndase que justiprecio es, una característica bastante difícil de concretar no tanto a nivel doctrinario cuanto en la práctica se refiere, puesto que la expropiación no es una fuente de beneficios ilimitada, en donde el expropiado no debe soportar un perjuicio irreparable; pero tampoco pretender más que el equivalente de lo que en realidad se pierde. Indemnizar es reparar y no enriquecer y mucho menos empobrecer, así que partiendo de que la indemnización es una garantía y derecho a la vez, que le corresponde al particular expropiado; debe tenerse presente que se trata de una compensación cuya delimitación debe satisfacer ciertos límites de justicia y equidad para que cumpla tal propósito. Esta conceptualización debe estar acompañada preceptiblemente, de la verdadera motivación y justificación que el juzgador le otorgue al justiprecio a fijar. Esto es, acordar con razón, el valor de sustitución de la cosa expropiada, aquél que sea suficiente para adquirir otro bien análogo, al que por expropiación se priva, por ello, el justiprecio ha de coincidir con el verdadero valor económico de los bienes expropiados, con objeto de proveer de dinero suficiente para obtener la adecuada sustitución de tales bienes, ello supone que el expropiado debe recibir un valor equivalente a aquél del cual se lo priva, de modo actual e integral. Dicho valor debe representar una suma al contado o en términos razonablemente equivalente, por la cual el dueño del bien, deseoso de vender pero no obligado a hacerlo, hubiera vendido su propiedad a un comprador deseoso de ello, pero no obligado a hacerlo. En resumen, se dirá, que justiprecio está compuesto por dos elementos, el valor venal y el valor de adquisición del expropiado; juntos, se logra la indemnización completa al expropiado, constituyendo el valor venal el principal elemento de apreciación, pues lo que se pretende es buscar el equilibrio donde no vaya a resultar perjudicado el expropiado al desmejorar su patrimonio ni tampoco, una fuente de ganancias a su favor, con el consecuente perjuicio al ente expropiante, lo que solo se alcanza con la sabia combinación de los principios de equidad y justicia. Para establecer un justo precio hay que tomar en cuenta una serie de factores de carácter objetivo, de manera que la determinación del justiprecio no se vea afectada por valoraciones subjetivas que por su naturaleza afectaría constantemente este elemento, evitando llegar a darle una definición real. Esto es, el análisis de la sentencia, ameritaba, de manera obligada, la consideración expresa, de aquellos motivos del valor expresado."*

Este Tribunal se ve en la obligación de reiterar los conceptos citados, debido a que el análisis de la sentencia impugnada en este caso concreto refleja que ésta incumple con tales disposiciones. Es así que en ese delicado proceso de fundamentación el Juzgador de instancia se limita a hacer referencia a las conclusiones vertidas por cada uno de los peritajes rendidos, y a renglón seguido, al abocarse al punto esencial del proceso cual es la definición del justiprecio, se limitó a señalar que: *"...el suscrito juzgador tomando en cuenta la ubicación del inmueble, sus características, el uso y fin comercial, el hecho que anteriormente existan varias lagunas de oxidación y tratamiento de aguas residuales de AyA, en el terreno a expropiar, opta por fijar un precio por hectárea (por tratarse de un fundo agrícola) de \$20.000.000,00, toda vez, que los peritajes rendidos, independientemente de la validez de la metodología, en esencia lo que reconocen es el lucro cesante, lo que riñe con lo preceptuado en el artículo 22 de la Ley de Expropiaciones..."*

Tan lacónica argumentación, impide a este Tribunal ejercer la labor de revisión que pide el apelante, debido a que se desconocen los elementos objetivos y concretos que desembocaron en la suma indicada, y resulta imposible establecer si en caso concreto se aplicaron los principios de razonabilidad y proporcionalidad para fijar el justo precio. Dentro de dicho escenario, no queda más que concluir que el fallo impugnado adolece el

vicio de falta de fundamentación explicado líneas atrás. Al omitirse desde su origen la determinación de las consideraciones echadas de menos, los resultados son improvisados sin parámetro de confrontación por falta de razonamiento sobre los denunciado, de allí que para evitar la interdicción de la arbitrariedad por omisa o escasa fundamentación y motivación, y sustitución de este Tribunal, para definir el justiprecio por su cuenta, lo pertinente es anular la sentencia venida en alzada. Debe tomar nota el Juzgado además, que obran en el expediente gestiones presentadas por las partes con anterioridad al dictado de la sentencia anulada, y respecto de las cuales no existe pronunciamiento expreso del Despacho atendiéndolas. La decisión aquí adoptada obedece al imperativo jurídico explicado, pero ella no impide que este órgano exprese su profunda preocupación por el iter que ha seguido este proceso. Con esta disposición, suman ya seis las oportunidades en que el Tribunal se ha visto en la obligación de anular las resoluciones del Juzgado de instancia por omisión de elementos fundamentales. Tal circunstancia es un despropósito en sí misma, riñe abiertamente con los principios informadores del proceso, y atenta en particular contra la garantía constitucional de justicia pronta y cumplida. Por tal motivo, se llama la atención al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda para que tome nota de ello, y atienda en forma inmediata este expediente.”

## 6. Lucro cesante: Definición y configuración

[Sala Primera de la Corte]<sup>viii</sup>

Voto de mayoría

**“V. Del daño Emergente.** De previo, este Órgano Decisor estima importante aclarar que este tipo de daño es aquel que se encuentra en una posición intermedia entre el daño material y el **lucro cesante**, se genera como consecuencia del tratamiento, la recuperación o el restablecimiento de la lesión sufrida por el actuar de la Administración. Aun y cuando los “daños” que reprocha el casacionista no pueden calificarse de emergentes, por tratarse de daños materiales o perjuicios, para evitar confusiones se conocerán con esa denominación, dado que incluso los juzgadores a la hora de dictar sentencia se refieren a ellos como daños emergentes. [...]

**VI. Del Lucro Cesante.** En términos generales este constituye aquella repercusión económica que la conducta ilegítima de la Administración ocasiona al patrimonio del actor, específicamente la caída de los ingresos en el ejercicio del comercio o de alguna actividad. Se trata de un perjuicio de índole patrimonial, que para ser concedido requiere prueba útil que acredite su existencia y cuantía. No basta, por lo tanto con alegarlo o protestarlo, se debe acreditar fehacientemente. [...]

**VII. Del daño moral objetivo .** Para el correcto estudio del agravio expuesto por el casacionista, es menester, de previo efectuar algunas referencias sobre este tipo de daño. Consiste en una lesión a un derecho extrapatrimonial que genera consecuencias económicas valubles. Se distingue del subjetivo porque alude al daño sufrido por la persona en el contexto social (buen nombre, honor, honestidad, etc.). Para su

indemnización se debe hacer la demostración correspondiente como acontece con el daño patrimonial, es decir, es necesario que se pruebe cómo aconteció el daño, por lo que resulta indispensable acreditar, además de la relación de causalidad, su existencia, correspondiendo al abrigo del artículo 317 del Código Procesal Civil (CPC) por remisión del canon 200 del CPCA, a quien lo peticona aportar prueba suficiente que lo sustente. En este proceso el Tribunal rechazó el daño moral objetivo al considerar que: *“(...) la parte actora no realizó un esfuerzo probatorio tendiente a determinar el menoscabo que pudo haber sufrido en la consideración social por el cierre ilegal del negocio que padeció. Debiéndose rechazar ese extremo petitorio conforme lo mencionaba en el punto anterior, siendo de aplicación el numeral 317 del CPC por remisión del artículo 220 del CPCA. (...) Lo que hacemos es en cuanto al daño moral objetivo, que es la consideración social, se tiene que la parte actora no realizó actividad procesal idónea, no demostró prueba que determinara que existía un daño para la consideración social de don L por el hecho ilícito de la municipalidad. (...)”* (Transcripción del archivo de audio y video de la sentencia). En contradicción con la determinación de los jueces de instancia, el casacionista acusa que el daño cuestionado se encuentra debidamente demostrado con las declaraciones de la testigo A. Para esta Cámara llevan razón los juzgadores. Aún y cuando la testigo citada manifestó que a raíz del cierre de la panadería se generaron rumores y comentarios de diversa índole en la comunidad, del análisis del caso concreto no se evidencia una lesión a un derecho extrapatrimonial del actor. Cabe destacar que todo acto ablativo genera por si mismo efectos, sin embargo, no toda lesión debe ser resarcida. En la especie, no se logra determinar que producto del cierre del local al recurrente se le haya ocasionado una afectación grave y permanente al grado de indemnizable. Así las cosas, la censura invocada debe ser desestimada.

**IX.** Es importante señalar que todo proceso jurisdiccional tiene repercusiones económicas, no sólo en cuanto a la pretensión material reclamada- resarcimiento económico del objeto del proceso-, sino al proceso en sí. A esos gastos, procesales y personales, que ocasiona se les denomina en forma genérica "costas". La mayoría de esta Sala, de conformidad con el precepto 221 párrafo primero del Código Procesal Civil, ahora con el canon 193 del CPCA, ha indicado que estas se imponen al vencido por el simple hecho de serlo, de forma que la condenatoria es el principio y la exoneración la salvedad. Dicha regla deriva de la necesidad de que se reconozcan a la parte gananciosa los costos en que incurrió para ejercer la defensa de un derecho o interés que debió tutelar ante la perturbación que de ellos hizo un tercero, o bien, de la defensa de pretensiones ejercidas en su contra; erogaciones que, de no haberse planteado el proceso no hubiese tenido que afrontar. Para lo que al caso interesa, es menester indicar, que existe una diferencia entre “costas personales” y “honorarios de abogado”, aun y cuando el canon 226 del CPC al que alude el casacionista dispone que: *“(...) se estimarán costas personales los honorarios de abogado y la indemnización de tiempo invertido por la parte en asistir a diligencias del proceso, en las que fuere necesaria su presencia (...)”*. Esta Sala desde vieja data ha establecido que la naturaleza de ambos conceptos resulta distinta, debido a que las costas personales se generan dentro del proceso judicial y le pertenecen a la parte victoriosa. Los honorarios de abogado, surgen por el servicio profesional brindado por el litigante respecto de su cliente y aún cuando la causa la tuviera la labor desplegada en un proceso judicial, resultan atendibles entre ambos como producto de una relación privada abogado-cliente, tan es así, que su reclamo debe ventilarse mediante el proceso incidental previsto para ello. Al

respecto puede verse la resolución n.º 001-F-98-CON de las 14 horas 30 minutos del 7 de enero de 1998. El concepto de costas personales, es en estricto sentido, parte de la condena que se impone a quien perdió el juicio. En concreto, es la indemnización que en principio el vencido cubre al victorioso, resarciéndolo de lo que este último pagó o se vería obligado a pagar por asistencia profesional. Incluye todos aquellos gastos propios en el desenvolvimiento de la actividad procesal, es decir, erogaciones que debe sufrir el actor como producto del trámite de su demanda, las que debe cancelar la demandada como responsable de los mismos al obligar a que se acuda a la vía jurisdiccional en satisfacción de sus pretensiones y resultar vencido en la contienda judicial. Como se indicó anteriormente, estas se establecen en sentencia a favor de la parte victoriosa dentro del proceso, a quien corresponde presentar la liquidación respectiva (o su apoderado judicial, pero en su representación y no a título personal), y se giran a ella, con el único fin de evitar un doble pago, porque por regla general, ya los honorarios han sido abonados al abogado que dirigió el proceso, y precisamente lo que se busca es que se resarza el gasto. A partir de dichos argumentos, considera esta Cámara que, cuando el Tribunal aplica la regla general y condena en abstracto a la Municipalidad al pago de las costas personales, no existe la infracción que se reclama, por cuanto será en ejecución de sentencia que se defina el monto pleno de la indemnización. Lo anterior, incluso, a favor de los derechos de la parte victoriosa y no en detrimento. Hasta que no estén perfectamente definidos los extremos a indemnizar y conceder no es viable hacer el cálculo de las costas. De modo que, lejos de violentarse los principios de oralidad e inmediatez reclamados, la resolución recurrida es conforme a derecho, todo en aras de la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y los derechos procesales y personales de las partes. Con fundamento en lo expuesto el agravio deberá ser rechazado.”

**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, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del 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 las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. 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 CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

---

<sup>i</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política del 7 de noviembre de 1949. Fecha de vigencia desde: 8/11/1949. Versión de la norma: 15 de 15 del 22/03/2012. Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 724.

<sup>ii</sup> Asamblea Legislativa. Ley 7495 del 03/05/1995. Ley de Expropiaciones. Fecha de vigencia desde 08/06/1995. Versión de la norma 3 de 3 del 28/04/2006. Gaceta número 110 del 08/06/1995. Alcance: 20.

<sup>iii</sup> Sentencia: 00135 Expediente: 12-005522-1027-CA Fecha: 12/11/2013 Hora: 10:00:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

<sup>iv</sup> Sentencia: 00400 Expediente: 10-000336-1028-CA Fecha: 05/07/2013 Hora: 03:00:00 p.m. Emitido por: Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

<sup>v</sup> Sentencia: 00052 Expediente: 11-003296-1027-CA Fecha: 22/03/2013 Hora: 04:00:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

<sup>vi</sup> Sentencia: 00033 Expediente: 97-000248-0163-CA Fecha: 31/01/2011 Hora: 12:45:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I.

<sup>vii</sup> Sentencia: 00042 Expediente: 99-001181-0163-CA Fecha: 31/01/2011 Hora: 03:00:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I.

<sup>viii</sup> Sentencia: 00627 Expediente: 10-000935-1027-CA Fecha: 23/05/2012 Hora: 02:20:00 p.m. Emitido por: Sala Primera de la Corte.