

EXP: 02-000373-0163-CA

RES: 000619-F-S1-2011

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas diez minutos del veintiséis de mayo de dos mil once.

Proceso ordinario de lesividad establecido en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José por el **ESTADO**, representado por su procuradora adjunta Georgina Inés Chaves Olarte, soltera; contra **demandada 1, [...]**, representada por su apoderado generalísimo sin límite de suma **E., [...]**, **demandada 2 y demandado 3, [...]**; en su carácter personal y como presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la sociedad supra indicada. Se tiene como coadyuvantes en este proceso a: **coadyuvante 1, [...]**; la **coadyuvante 2**, representada por su presidente con facultades de apoderado generalísimo con límite de suma, **C., [...]**; **coadyuvante 3**, representada por su presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma, **J., [...]** y la **coadyuvante 4** representada por el señor **J. V., [...]**. Figuran además, como apoderados especiales judiciales, de la **coadyuvante 4**, los licenciados Ronald Córdoba Artavia y Néstor Alfredo Gamboa Salazar, soltero. Las personas físicas son mayores de edad y con las salvedades hechas, casados, abogados y vecinos de Ciudad Quesada, San Carlos.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, el Estado estableció demanda ordinaria de lesividad, a fin de que en sentencia se declare:

"1.- Absolutamente nulo el acto administrativo de inscripción registral de la finca del Partido de Alajuela, matrícula de folio real número [...], el ha (sic) quedado demostrado que se practicó indebida e irregularmente. 2.- Que dicho inmueble segregado debe continuar teniendo la unidad registral inmobiliaria que le corresponde con la finca madre, sea perteneciente al Estado costarricense, por cuanto dichos terrenos conforman el PARQUE NACIONAL JUAN CASTRO BLANCO , siendo su naturaleza de dominio público, imprescriptible, inalienable, y no susceptible de ser apropiado ni enajenado por parte de particulares. 3.- Que se ordene por parte del despacho judicial, mantener las notas de advertencia e inmovilización registrales que pesan sobre dicha finca matrícula número [...], indicándolo de manera expresa en ese sentido mediante mandamiento al Registro Público de la Propiedad Inmueble y 4.- Que en caso de oposición de los demandados, los mismos deberán cubrir ambas costas de esta acción, así como los daños y perjuicios ocasionados al Estado por la oposición."

2. Todos los coadyuvantes indicaron tener interés en el proceso. La **coadyuvante 2**, señala su participación en la defensa del Patrimonio Nacional; la **coadyuvante 1**, indica ser colindante de la finca cuya inscripción se pretende declarar lesiva; la **coadyuvante 3**, refiere ser propietaria de las fincas nos. [...] y [...] del Partido de Alajuela, ambas incluidas dentro del área inscrita por la accionada; y,

coadyuvante 4, señala ser propietaria del inmueble del Partido de Alajuela, matrícula de Folio Real no. [...], también área descrita como parte la finca objeto de este litigio.

3. El demandado 3 en su doble condición, contestó conforme a su escrito de folios 104 al 113. Interpuso las defensas previas de: falta de legitimación pasiva, caducidad de la acción, prescripción del derecho, falta de agotamiento de la vía administrativa, inadmisibilidad por ser un acto no susceptible de impugnación, falta de legitimación ad causam pasiva y activa, falta de determinación del objeto de la lesividad, falta de derecho, defecto sustancial por falta de consulta previa a la Procuraduría General de la República, falta de competencia y falta de capacidad o representación, estas dos últimas resueltas interlocutoriamente. Asimismo, opuso las excepciones de caducidad de la acción, prescripción, falta de competencia, falta de agotamiento de la vía administrativa, falta de derecho, falta de legitimación activa y pasiva, falta de interés y litis consorcio pasivo necesario incompleto.

4. El apoderado de codemandada contestó negativamente y opuso la defensa previa de acto no susceptible de impugnación; así como las excepciones de falta de derecho, interés y prescripción.

5. El Juez Melvin Edo. Caveró Araya, en sentencia n.º 779-07 de las 11 horas 10 minutos del 6 de junio de 2007, resolvió: *"Se declara sin lugar la presente demanda en todos sus extremos. Se rechaza la excepción de litis consorcio pasivo necesario y se acoge la excepción de caducidad de la acción y por ende se declara inadmisibile la demanda y por la forma de resolverse este asunto se omite pronunciamiento acerca de*

las demás excepciones previas y de fondo opuestas. Se condena al Estado al pago de ambas costas del proceso.”

6. La procuradora apeló y Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Novena, integrada por los Jueces Francisco Jiménez Villegas, Isaac Amador Hernández y Carlos E. Espinoza Salas, en sentencia n.º 24-2010 de las 15 horas 35 minutos del 26 de febrero de 2010, dispuso: *“Se rechaza la prueba para mejor resolver. Se revoca la sentencia apelada en cuanto acogió la excepción de caducidad de la acción y declaró la inadmisibilidad de la demanda. En su lugar, se rechazan las excepciones de caducidad, prescripción, falta de derecho, falta de interés actual, falta de agotamiento de la vía administrativa, inadmisibilidad de la acción por ser un acto no susceptible de impugnación y falta de legitimación ad causam activa y pasiva invocadas por los demandados y se declara con lugar la presente demanda ordinaria de lesividad promovida por el Estado. Se anula el acto administrativo de inscripción registral de la finca del Partido de Alajuela, matrícula de folio real número [...], debiendo dicho inmueble continuar teniendo la unidad registral inmobiliaria que le corresponde con la finca madre. Se ordena al Registro Público de la Propiedad mantener las notas de advertencia y de inmovilización registrales que pesan sobre dicha dicho inmueble. Se condena a los demandados al pago de ambas costas del proceso.”*

7. El **demandado 3** en su doble carácter, formula recurso de casación indicando expresamente las razones en que se apoya para refutar la tesis del Tribunal de instancia.

8. En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley. Intervienen en la decisión de este asunto el Magistrado Suplente Moisés Fachler Grunspan y la Magistrada Suplente Ana Isabel Vargas Vargas.

Redacta el Magistrado Solís Zelaya

CONSIDERANDO

I. Mediante contrato público no. 1499, suscrito el 27 de febrero de 1936 entre el Poder Ejecutivo y el licenciado **L.**, el cual fue publicado en el diario oficial La Gaceta el 7 de mayo de ese año, don Luis traspasó un derecho a la mitad de su finca ubicada en Mateo de Cañas, Guanacaste. El Estado, a cambio, le cedió el derecho a adquirir de pleno dominio, los baldíos que le pertenecieran en la vertiente del Pacífico, en una extensión de 7472 hectáreas 4403,45 metros cuadrados de localización. Se indicó que la localización de esos derechos quedaba a su libre disposición, en cualquier lugar de esa región, debiendo hacerla en lotes no mayores de 500 hectáreas ni continuos. Tampoco tendría derechos en las fronteras norte y sur de la República, ni los terreros que estuvieren poseídos u ocupados por otras personas. En la cláusula quinta se dispuso que, para su validez, era necesaria la aprobación del Congreso Constitucional. El 24 de mayo de ese año, se publicó, en La Gaceta no. 921, el informe desfavorable de la Comisión de Gobierno, indicándose que ese acuerdo no debía aprobarse. En la sesión ordinaria del Congreso Constitucional, celebrada a las 15 horas del día 27 de ese mes y año, artículo segundo, se indicó: *“En oficio que fue leído, la Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación, comunica al Congreso que el Poder Ejecutivo retira de su conocimiento, por haberse rescindido, el contrato que celebró con el Licenciado **L.**,*

sobre canje de tierras en el litoral del Pacífico. / A una pregunta que hiciera el Representante J. acerca de si la Cámara podía conocer del dictamen recabado sobre ese convenio, contestó el señor Presidente que por haberse rescindido el contrato, por mutuo acuerdo de las partes, no existe base para seguir tramitando el negocio.” A pesar de lo anterior, en instrumento público otorgado el 24 de mayo de 1939, el licenciado L. cedió los derechos otorgados por el Estado a D. quien, a su vez, en escritura otorgada el 29 de agosto de 1944, se los traspasó al J. M. Los indicados instrumentos públicos no fueron inscritos en el Registro Público de la Propiedad. En escritura pública otorgada el 20 de diciembre de 1977, **la demandada 1**, en su carácter de albacea provisional de la mortal de su padre, **J. M.**, como única interesada y cesionaria de los derechos de sus hermanos, solicitó la inscripción del inmueble ubicado en Río Toro Amarillo de Alfaro Ruiz de la provincia de Alajuela, el cual presenta una cabida de 7737 hectáreas 4403,45 metros cuadrados, de conformidad con la posesión ejercida. Para tal efecto, adujo haber cumplido con los requisitos de ley, así como lo dispuesto en el Decreto 372 del 21 de agosto de 1941. De igual manera, indicó que por su cuenta y riesgo, así como de su propio peculio, deslindaba y localizaba el terreno cuyo origen se remonta al contrato con el Estado. El 17 de enero de 1978 la adicionó, manifestando que la inscripción del terreno solicitada se hacía con base en la Ley no. 29 del 16 de noviembre de 1922 y el Decreto Ejecutivo no. 362 del 21 de agosto de 1941, el cual autoriza a la otorgante inscribir a su nombre el lote relacionado con el principal. En el año 1978, presentó un ocurso, a efecto de inscribir las escrituras dichas, gestión que le fue rechazada por el entonces Director del Registro.

No obstante, la heredad fue inscrita, otorgándosele la matrícula de folio real no. [...] del Partido de Alajuela. En virtud de lo anterior, el Director del Registro puso una anotación de inmovilización en torno del indicado fundo. El 8 de enero de 1982, la **demandada 1** le vendió al **demandado 3** un derecho a la mitad del referido inmueble, con las anotaciones y gravámenes que indicaba el Registro. El 8 de julio de 1984, **la demandada 1 y el demandado 3** rescindieron el indicado traspaso. Solicitaron cancelar la anotación registral del tomo [...], asiento [...]. La **demandada 1**, como única propietaria del susodicho bien, lo vendió a la **demandada 2**, empresa creada en el año 1984, figurando **el demandado 3** como presidente y **la demandada 1** como secretaria. En instrumento público otorgado el 6 de noviembre de 1997, el **demandado 3**, en su calidad de apoderado generalísimo sin límite de suma de la referida compañía, le solicitó al Registro Público de la Propiedad inmovilizar la finca de su representada, a efecto de que no se ejerciera ningún acto de disposición respecto de ella, y que cualquier situación notarial que se pretenda inscribir en contra del referido inmueble, sea notificado por el señor registrador a la Dirección del Registro Público. Ese instrumento público quedó anotado en el Diario del Registro al tomo [...], asiento [...] de fecha 7 de noviembre de 1997. La referida propiedad forma parte del patrimonio forestal del Estado; además, se encuentra incluida dentro de los límites de la Reserva Forestal, la Zona Protectora y el Parque Nacional, todos denominados, Juan Castro Blanco. La entonces Ministra de Justicia y Gracia, en resolución no. 200167 de las 14 horas del 11 de marzo de 2002, declaró lesivo a los intereses del Estado el acto administrativo de inscripción registral de la susodicha finca, con el fin de que esa

heredad continúe teniendo la unidad registral inmobiliaria que le corresponde, perteneciente al Estado costarricense, al conformar parte del indicado Parque Nacional.

II. El 10 de abril de 2002 la Procuraduría General de la República interpuso este proceso ordinario de lesividad en contra de **la demandada 1 y el demandado 3** tanto en su carácter personal como representante judicial y extrajudicial, con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la **empresa demandada 2**. Solicita se declare la nulidad absoluta del acto administrativo de inscripción registral de la finca del Partido de Alajuela, matrícula de folio real [...], al haberse realizado indebida e irregularmente. Asimismo, que dicho inmueble segregado debe continuar teniendo la unidad registral inmobiliaria que le corresponde con la finca madre. Es decir, perteneciente al Estado costarricense, por cuanto conforman el Parque Nacional Juan Castro Blanco, siendo su naturaleza de dominio público, imprescriptible, inalienable y no susceptible de ser apropiado ni enajenado por los particulares. De igual manera, pretende se ordene mantener las notas de advertencia e inmovilización registrales que pesan en torno de esa heredad. En caso de oposición de los codemandados, pide se les imponga el pago de las costas del proceso, así como los daños y perjuicios irrogados al Estado. El **demandado 3** aceptó unos hechos y rechazó otros. Opuso las defensas previas de caducidad de la acción, prescripción del derecho, falta de agotamiento de la vía administrativa, inadmisibilidad por ser un acto no susceptible de impugnación, las cuales fueron reservadas para ser conocidas en sentencia en auto no. 47-2005 de las 16 horas 30 minutos del 28 de enero de 2005 –folio 289-. También alegó las de falta: de competencia en razón de la materia, de capacidad o representación, las cuales fueron

rechazadas interlocutoriamente. De igual manera, las excepciones de fondo de falta de: derecho, legitimación ad causam activa y pasiva. Por su parte, el apoderado generalísimo sin límite de suma de la **demandada 1** interpuso las defensas de acto no susceptible de impugnación –reservada para sentencia-, prescripción, falta de: derecho e interés actual. El Juzgado acogió la excepción de caducidad de la acción. En consecuencia, declaró inadmisibile la demanda. Omitió pronunciamiento en torno a las demás defensas tanto previas, como de fondo interpuestas. Condenó al Estado al pago de las costas del proceso. El Tribunal revocó. En su lugar, denegó las excepciones interpuestas. Declaró con lugar la demanda formulada. Anuló el acto administrativo de inscripción registral de la finca del Partido de Alajuela, matrícula de folio real no. [...]. Dispuso que debía continuar teniendo la unidad registral inmobiliaria que le correspondía con la finca madre. Le ordenó al Registro Público de la Propiedad inmueble mantener las notas de advertencia y de inmovilización registrales que pesan sobre esa heredad. Condenó a los demandados al pago de las costas del proceso. Inconforme, el **demandado 3**, en su doble condición, formula recurso de casación tanto por razones procesales, como de fondo. No obstante, esta Sala, en auto no. 1191-A-S1-2010 de las 10 horas 15 minutos del 7 de octubre de 2010 solo admitió los agravios identificados como segundo y cuarto por motivos de fondo.

III. En el **primer** reclamo admitido, alega el casacionista quebranto de los cánones 10.4, 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) y 173 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP); en relación con los preceptos 41 inciso 3 del aparte 1 y 60 inciso e) de la LRJCA, al dejar de aplicarlas

tocante a la caducidad de la acción para declarar la nulidad de un acto administrativo. Para el caso de que la sentencia impugnada estuviera conforme a derecho, anota, en cuanto considera al acto de inscripción registral como un acto administrativo, se deberían actuar las disposiciones establecidas en los preceptos 173 LGAP o 10.4 y 35 de la LRJCA, tocante a los plazos que cada una de esas disposiciones establece. De modo que, añade, al pretenderse declarar lesivo el acto de inscripción de la finca del partido de Alajuela, a favor de la **demandada 1**, lo cual sucedió en el año 1978, habiendo transcurrido el plazo de los cuatro años dispuesto por ley para la caducidad de la acción, debe acogerse, afirma, la defensa interpuesta en ese sentido, conculcándose las normas indicadas al no hacerse. De ser un acto administrativo, y considerarse nulo, arguye, debió aplicarse el precepto indicado de la LGAP, el cual dispone que, cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso administrativo de lesividad, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República. Este dictamen, afirma, resulta obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad, señala, verse respecto de actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen. En ambos casos, manifiesta, los dictámenes deberán pronunciarse, de manera expresa, en torno al carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada. Esta declaración, comenta, deberá efectuarse en un año, en el tanto el inciso 4) del artículo 173 íbid dispone que la potestad de revisión oficiosa consagrada en ese canon caducará en ese

plazo, a partir de la adopción del acto. De considerarse un acto administrativo nulo, el acto registral de inscripción de la finca [...], verificado en el año 1978, el Estado contaba con un año, señala, a efecto de declarar la nulidad evidente y manifiesta, cosa que no hizo en su momento, sino hasta la presentación de esta lite. En consecuencia, apunta, la sentencia recurrida debe casarse, pues debió declarar la caducidad de la acción del Estado para solicitar la nulidad de la inscripción registral de la finca en litigio, por ser, supuestamente, evidente y manifiesta. De igual manera, añade, se conculcó el referido precepto 173 al no existir dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, el cual, afirma, es un requisito de validez, a efecto de que se pueda dar la revocatoria del acto administrativo, en los casos de nulidad evidente y manifiesta, dentro del año de emitido. La sentencia en discusión, comenta, no aplicó, como debió hacerlo, lo dispuesto en el susodicho artículo, para declarar la nulidad absoluta de un acto de inscripción registral, que se considera acto administrativo. Al comprobarse la inexistencia del dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, comenta, así como el transcurso del año, luego de dictado el acto, debió señalarse la imposibilidad de declaración del acto como absolutamente nulo, por falta de requisitos o, bien la caducidad de la acción para declarar la nulidad, lo cual no se hizo. De igual manera, añade, la sentencia combatida quebrantó los preceptos 10.4 y 35 LRJCA, al declarar la nulidad del acto administrativo (inscripción de la finca en litigio) por cuanto, de considerarse nulo, y al haber transcurrido el plazo del año, para declarar la nulidad evidente y manifiesta, en caso de que procediera, la única alternativa que le quedaba al Estado era declarar su lesividad y presentar el proceso ordinario, tal y como lo hizo, con

la diferencia de que el plazo que señala la ley para establecer la litis era de cuatro años a partir del dictado del acto, sea, de 1978, con lo cual, para 1982 se encontraba caduca la acción. Transcribe el inciso 4 del canon 10.1 ibídem; asimismo, reproduce el artículo 35.1 ejúsdem. Revisada la demanda, comenta, y aceptando que se trata de un acto administrativo el que se pretende anular por levisio a los intereses del Estado, podría decirse que el Estado incumplió con la primera disposición, por cuanto existe una declaración de lesividad, efectuada por la entonces Ministra de Justicia; empero, afirma, no era ella quien debió declararla, sino el Director del Registro Público, por ser el órgano superior de la jerarquía administrativa que lo dictó. Ello por cuanto, el Registro Nacional o Registro Público está adscrito al Ministerio de Justicia. El Ministro de Justicia, dice, no es órgano superior jerárquico en materia de "actos administrativos de inscripción registral", dado que quien inscribe es el Registrador y quien puede dictar la última resolución, en vía administrativa en inscripciones regitales, es el Director del Registro Público, al menos, al momento cuando ocurrió el hecho de la inscripción en 1978. Al haber sido dictado por órgano incompetente la resolución que declara lesivo a los intereses del Estado la inscripción de la finca de su representada, la demanda, en su criterio, debió declararse inadmisibile, debiéndose acoger la excepción de falta de derecho, por defecto sustancial en la tramitación del requisito previo para la presentación de un proceso de lesividad. Por otro lado, arguye, partiendo de nuevo que el acto que declaró la lesividad está correcto, la demanda no procedía. Ello por cuanto, afirma, debió declararse la caducidad de la acción, de acuerdo con el artículo 35.1 LRJCA, pues la administración contaba con un plazo de cuatro años, contados a

partir de la fecha cuando se dictó el acto, a efecto de declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza. Al no acogerse la defensa de caducidad, en su opinión, la sentencia combatida conculcó ese precepto, por aplicación incorrecta, así como el principio de legalidad, el cual es la base del Derecho Administrativo. Además, añade, de alguna manera modificó los requisitos del procedimiento de lesividad, ampliando el plazo de manera perpetua para ciertos bienes. El Tribunal fundamenta su rechazo haciendo referencia a que las acciones de nulidad no prescriben cuando se trata de bienes de dominio público, destacando la característica de su imprescriptibilidad e inembargabilidad. No obstante, asevera, debe hacerse referencia a que una cosa es el procedimiento de lesividad, el cual está específicamente regulado y tiene una serie de requisitos para su procedimiento, rigiéndose por el principio de legalidad y otra es el régimen de bienes de dominio público. La sentencia impugnada, argumenta, pretende mezclar ambas regulaciones, ampliando el plazo de lesividad para cuando se trata del demanio público, lo cual, estima, es incorrecto, porque son dos cosas diferentes. A su juicio, los juzgadores de segunda instancia violentaron los artículos 173 de la LGAP, 10.1.4 y 35.1 LRJCA al ampliar, en forma perpetua, el procedimiento de lesividad, a pesar de que en su regulación se estableció un plazo perentorio para la declaratoria, a efecto de garantizar la seguridad jurídica. No puede, afirma, como se hace en la sentencia cuestionada, ampliarse el plazo en forma perpetua, porque el principio de legalidad lo impide y porque no hay lugar a interpretar cuando la ley es clara, como en su sentir ocurre en este caso. De acuerdo a las circunstancias de esta lite, anota, el juzgador de primera instancia hizo bien en declarar

la caducidad de la acción, dado que aplicó el canon 60 inciso e) ibídem, el cual, de manera imperativa, obliga a declarar la inadmisibilidad de la acción, si los escritos de interposición o formalización de la acción se presentan fuera de los plazos respectivos. Al no acogerse la excepción de caducidad, apunta, se violó esa disposición. El Estado se equivocó, asevera, en cuanto a la acción que debió interponer para recuperar los bienes que reclama como de dominio público, al elegir la vía de la declaratoria de lesividad y pretender la nulidad del acto de inscripción de esos inmuebles. No pueden dejarse de aplicar los requisitos que señala la ley para la admisibilidad de una demanda como la intentada en el sub júdice, que involucra la declaratoria de lesividad de un acto administrativo en un período no mayor a cuatro años después de emitido. La sentencia que se recurre, insiste, fundamenta su decisión en las características apuntadas de los bienes demaniales y que no pueden salir del dominio del Estado, por lo que su dominio o posesión no puede ser transmitido; tampoco perderse por prescripción, ni obtenerse por usucapión. Esa característica, comenta, no es discutible; lo que se cuestiona es que una cosa es la prescripción de la acción para anular un acto administrativo, por ser lesivo a los intereses públicos del Estado y otra la imprescriptibilidad, positiva o negativa de los bienes de dominio público. La sentencia impugnada, en el considerando VI, dejó de lado la discusión acerca de la caducidad de la acción para anular el acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 35.1 LRJCA, determinando que la caducidad no se aplica por razones de que el bien, cuyo acto de inscripción se pretende anular por razones de lesividad, es de dominio público. Por su parte, en el apartado VII, se establece que, al momento cuando se dio el acto de

inscripción, el inmueble formaba parte de los bienes demaniales del Estado, al ubicarse dentro de una reserva forestal, por lo que se trata de patrimonio forestal; entonces, al tener esa naturaleza, la acción del Estado no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el precepto indicado. En virtud de esas consideraciones, comenta, el quebranto del susodicho canon se da cuando la sentencia establece una excepción a lo en él previsto, no regulada en la ley, determinando que las acciones de lesividad no prescriben tratándose de bienes demaniales. Resulta claro, manifiesta, que de la lectura del citado artículo no se desprende tal conclusión, lo que, incluso, es contrario al principio de legalidad. Si el Estado hubiese intentado, arguye, otras acciones, podría recuperar el bienes en litigio. Debe recordarse que toda acción de lesividad siempre persigue revocar un derecho conferido a un particular, siendo que, en la mayoría de los casos, tales derechos se dan respecto de bienes demaniales, con lo cual, de aceptarse la interpretación que se hace en la sentencia impugnada, concluye, el plazo de la lesividad no tendría vigencia.

IV. Tocante a lo afirmado en torno al canon 173 LGAP, es menester indicar lo siguiente. Su redacción ha experimentado dos reformas. La primera mediante Ley no. 7871 del 21 de abril de 1999; la segunda, por la Ley no. 8508 del 28 de octubre de 2006 (Código Procesal Contencioso Administrativo). Entraron en vigencia, por su orden, el 29 de abril de 1999 y el 1ero. de enero de 2008. La referida versión del año 1999 es la actuante a esta lite, por ser la vigente al momento de incoarse la demanda. Dispone esa norma: "**1.-** *Cuando la nulidad de un acto declaratorio de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin*

necesidad de recurrir al contencioso de lesividad señalado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, N° 3667, del 12 de marzo de 1966, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República. Cuando la nulidad versare sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen favorable. / 2.- Cuando se tratare de la administración del Estado, el órgano Constitucional superior que emitió el respectivo acto deberá declarar la nulidad. En los actos del Poder Ejecutivo, el Ministro del ramo designará al órgano director del procedimiento. Si se tratare de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declarar la nulidad cada jerarca administrativo. Contra lo resuelto por ellos, solo cabrá recurso de reconsideración o reposición. Con la resolución de los recursos se dará por agotada la vía administrativa. / 3.- Antes de anular los actos referidos en este artículo, el acto final debe estar precedido por un procedimiento administrativo ordinario, en el que se hayan observado los principios y las garantías del debido proceso y se haya brindado audiencia a todas las partes involucradas. / 4.- En los casos anteriores, el dictamen deberá pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad. / 5.- La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo caducará en cuatro años. / 6.- La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula. Además, la Administración estará obligada a pagar las costas, los daños y perjuicios, sin mengua de las responsabilidades personales del servidor agente,

conforme al segundo párrafo del artículo 199. / 7.- La pretensión de lesividad no podrá deducirse por vía de contrademanda. / 8.- Para los supuestos en los que la emisión del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, corresponda a dos o más Ministerios, o bien, se trate de la declaración de nulidad de actos administrativos relacionados, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d), artículo 26 de esta ley. ...”(Lo subrayado es suplido). De su lectura, se determina, en primer lugar, que el inciso 4) no dispone la caducidad de la potestad revisora de oficio en el plazo de un año a partir de la adopción del acto. Por el contrario, el apartado 5) señala que caducará en cuatro años. En segundo término, a la luz de lo indicado en los incisos 1) y 5), se colige, sin lugar a dudas, que la anulación de un acto en vía administrativa, por ser el vicio evidente y manifiesto, es potestativa para la Administración -no obligatoria, como lo quiere hacer ver el casacionista-. Por consiguiente, si no sigue ese procedimiento, tiene abierta la posibilidad de pretender su nulidad en sede jurisdiccional, a través del proceso ordinario de lesividad, tal y como sucedió en esta lite y es aceptado por el propio recurrente. En consecuencia, la norma en comentario no resulta aplicable al sub júdice. Ergo, no ha sido conculcada por los juzgadores de instancia al no actuarla.

V. En relación con lo manifestado por el casacionista en cuanto a la competencia de la entonces Ministra de Justicia para declarar la lesividad del acto cuestionado, debe señalarse que, si bien se trata de un argumento novedoso, aducido hasta ahora en casación, no resulta aplicable lo dispuesto en el canon 608 del Código Procesal Civil. Ello por cuanto, esta Sala, entre otras, en las sentencias números 811 de las 10 horas 5

minutos, 821 de las 10 horas 55 minutos, ambas del 4 de diciembre de 2008 y 180 de las 16 horas 20 minutos del 19 de febrero de 2009, dispuso que el análisis del sujeto que emite el acto de lesividad, a efecto de determinar si resulta competente para ello, debe hacerse aún de oficio, por incidir en uno de los elementos para su validez, de conformidad con lo preceptuado en los cánones 129 y 182 de la LGAP. En consecuencia, procede su análisis en los siguientes términos. La Ley no. 5695 del 28 de mayo de 1975, Ley de Creación del Registro Nacional, en la versión vigente al momento cuando se declaró lesivo el acto cuestionado, siendo la aplicable al sub júdice, en lo de interés señala: ***“ARTÍCULO 1º.- Créase el Registro Nacional, dependiente del Ministerio de Justicia, el cual integrará bajo un solo organismo los registros y dependencias que señala el artículo siguiente. Sus fines serán: Unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción; para todo lo cual se modernizarán los sistemas. / (Así reformado por el artículo 1º de la ley Nº 6934 de 28 de noviembre de 1983). ... ARTÍCULO 3º.- El Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa, que tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de esta ley y cuyas funciones generales serán: / a) Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias; / b) Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramiento; / c) Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo; / d) Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos,***

haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y / e) Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias. ... **ARTÍCULO 6º.-** *Habrá un Director General, de quien dependerán jerárquicamente, para efectos administrativos, los directores de las diversas dependencias integradas del Registro Nacional. ... / Al Director General corresponderá: / 1) Ejercer la labor de funcionarios ejecutivos (sic) de la Junta, en cuyas sesiones tendrá voz pero carecerá de voto. / 2) Proponer a la Junta los proyectos para el cumplimiento de las funciones encomendadas a esta en el artículo tercero. / 3) Coordinar las funciones de todas las dependencias del Registro Nacional. / 4) Unificar los criterios de calificación y dictar, en forma general, las medidas del carácter registral en los distintos registros, sin que le corresponda el análisis o calificación de casos concretos cuyo pronunciamiento competa al Director, encargado o jefe de cada dependencia. / 5) Aprobar los proyectos de presupuesto que se presenten a la Junta. / 6) Disponer las medidas administrativas generales para todos los organismos que integran el Registro Nacional. / 7) Tomar todas las medidas que estime convenientes para la marcha del Registro Nacional y sus dependencias, de acuerdo con las normas dictadas por la Junta. / El Director del Registro Nacional no podrá ser director de ninguno de los registros en particular. / Queda prohibido al Director del Registro Nacional abocar los asuntos que concierne resolver individualmente a cada uno de los registros.* (Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 6934 de 28 de

*noviembre de 1983).”(Lo subrayado es suplido). De las anteriores normas se determina que el Registro Nacional no es un órgano desconcentrado. Además, que su función medular es la registral; empero, se reitera, en torno a ella no existe desconcentración. Asimismo, se colige que la personalidad jurídica otorgada a su Junta Administrativa no lo es en materia registral –lo cual confirma la no desconcentración en ese aspecto- sino administrativa; en concreto, respecto a la administración del Registro Nacional. De igual manera, se infiere que al Director General, distinto a lo señalado por el casacionista, no le fueron conferidas competencias en materia resolutive de conflictos registrales; por ende, no es el superior jerárquico en materia de actos administrativos de inscripción registral; por el contrario, de manera expresa se le prohibió avocar los asuntos que concierne resolver, de manera individual, a cada uno de los registros. Por su parte, la Ley no. 6739, Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, en su redacción vigente cuando se declaró la lesividad, en lo conducente dispone: “**ARTICULO 1º.-** *Corresponderá al Ministerio de Justicia: ... c) Administrar el sistema de registros oficiales sobre bienes y personas jurídicas. ...* **ARTICULO 3º.-** *El Ministerio de Justicia ejercerá sus funciones por medio de las siguientes dependencias principales: ... b) Dirección General del Registro Nacional. ...* **ARTICULO 6º.-** *Serán organismos adscritos al Ministerio de Justicia, los siguientes: ... / b) La Junta Administrativa del Registro Nacional, la cual funcionará de acuerdo con los términos y condiciones que se indican en la ley Nº 5695 del 28 de mayo de 1975. ...* **ARTICULO 7º.-** *Serán funciones del Ministerio de Justicia: ... d) Administrar el sistema nacional de registros e inscripciones de bienes y personas jurídicas, de conformidad con lo que estipula la ley**

de creación del Registro Nacional, Nº 5695 del 28 de mayo de 1975. ” Con las disposiciones transcritas queda en evidencia que es el titular de la cartera de Justicia a quien le compete administrar el sistema de registros oficiales de Costa Rica, función que realiza tanto por medio del Director General del Registro Nacional, como en su calidad de presidente de la Junta Administrativa –artículo 4 de la Ley no. 5695-. Ello, aunado a que, como se anotó, en materia registral no le fue otorgada al Registro Nacional desconcentración alguna (mínima o máxima, según lo indica el precepto 83 de la LGAP); que la personalidad jurídica de la Junta Administrativa no abarca la función registral; que el Director General no es el superior jerárquico en materia de actos administrativos de inscripción registral, al no conferírsele competencias en materia resolutive de conflictos registrales; y atendiendo a su naturaleza de órgano dependiente del Ministerio de Justicia, “*el órgano superior de la jerarquía administrativa*” del Registro Nacional, según lo preceptuado por el canon 10.1.4 de la LRJCA, a la luz de lo dispuesto en el precepto 28.1 de la LGAP, distinto a lo afirmado por el casacionista, es el titular de esa cartera. En el sub lítem, lo cuestionado es el acto administrativo de inscripción del título de propiedad de **la demandada 1** (originando la finca número [...]) al haberse hecho en perjuicio del demanio público. Ergo, al ser el objeto de este proceso eminentemente registral, la resolución n.º 200 167 de las 14 horas del 11 de marzo de 2002, mediante la cual se declaró lesivo a los intereses del Estado el aludido acto, fue emitida por el sujeto competente para ello: la entonces Ministra de Justicia y Gracia. En consecuencia, se impone desestimar esta parte del agravio de mérito.

VI. Por último, tocante a lo manifestado por el recurrente, en cuanto al plazo

para la interposición del sub ítem, esta Sala no comparte sus afirmaciones. Al respecto es oportuno transcribir el párrafo primero del canon 35 de la LRJCA: “*Cuando la propia Administración , autora de algún acto declarativo de derechos, pretenda demandar su anulación, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previamente deberá declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en que haya sido dictado.*” Esta norma procesal es de orden público, por ende, a ella hay que atenerse. Caso contrario, podría ocasionar que el juez o las partes pretendiesen sustituir o modificar la voluntad del legislador. Empero, estima esta Cámara, distinto al criterio del casacionista, y como bien lo señalaron los juzgadores de segunda instancia, en virtud de una situación singular o excepcional, el plazo de caducidad ahí dispuesto no resulta aplicable a esta lite. El acto impugnado, como se ha dicho, se refiere a la inscripción registral de un bien inmueble que forma parte del patrimonio forestal del Estado; el cual, además, está incluido dentro de los límites de la Reserva Forestal, Zona Protectora y Parque Nacional, todos denominados Juan Castro Blanco (hecho probado antecedido con la letra u), no objetado por el recurrente). En consecuencia, integra el dominio público propiedad del Estado (véanse los artículos 261 y 262 del Código Civil; así como las leyes nos. 4052 del 19 de enero de 1968, 4465 del 25 de noviembre de 1969; y los Decretos Ejecutivos números 4965-A del 26 de junio, 5387-A del 28 de octubre, ambos de 1975; 18763-MIRENEM del 12 de septiembre de 1988 y 22669 del 2 de noviembre de 1993) revistiendo la característica de inalienable e imprescriptible. Ergo, las acciones para su protección no pueden estar sujetas a plazos de caducidad. En torno al tema de los

bienes demaniales, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado:

"I.-El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Estos son los llamados bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares, que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres, razón por la cual, están afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados por su propia naturaleza, la que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Estos se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden ser hipotecados ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio." (Voto 2725-94 de las 15 horas 18 minutos del 9 de junio de 1994. En igual sentido, puede consultarse el fallo 20346 de las 9 horas 21 minutos del 3 de diciembre de 2010). De conformidad con lo anterior, en asuntos en los cuales se presenta la particularidad apuntada, el inmueble en litigio, por su característica de bien de dominio público, determina la inaplicabilidad de los plazos de perención para interponer la demanda, previstos en las normas procesales. Ciertamente, como lo señala el recurrente, podría ponerse en entredicho el principio de legalidad, al no actuarse el precepto en comentario según su letra; empero, ante la evidente colisión con otro postulado, incluso de mayor jerarquía, como es el del interés público, en virtud de los intereses en juego, este es el que prevalece (artículo 113 de la LGAP). En consecuencia, al haberlo

entendido de esta forma los juzgadores de segunda instancia, no quebrantaron lo dispuesto en el precepto 35.1 de la LRJCA, imponiéndose también el rechazo de esta parte del motivo de disconformidad en análisis.

VII. En la **segunda** censura alega el recurrente falta de aplicación del canon 474 del Código Civil e indebida aplicación del precepto 35.1 LRJCA. Transcribe la primera de esas normas. El quebranto del indicado artículo 474 se concreta, alega, dado que la sentencia impugnada, al declarar la nulidad del supuesto acto administrativo impugnado, permite cancelar una inscripción registral por la vía administrativa mediante el canon 173 de la LGAP, o bien por la lesividad administrativa, luego de haber transcurrido el plazo del año previsto en la LGAP. Los alcances de permitir que una sentencia como la recurrida, comenta, permanezca vigente y sea confirmada, permitirían que, al no requerirse la vía establecida en el precepto del Código Civil, se considere también imprescriptible la posibilidad de que la misma administración, bajo el principio de autotutela, pueda declarar nulo cualquier acto de inscripción, de conformidad con el 173 LGAP, simplemente declarando el acto evidente y manifiestamente nulo. Transcribe, en lo de su interés, el fallo de esta Sala no. 91 de las 15 horas 5 minutos del 10 de junio de 1992. Al acogerse la demanda presentada por el Estado, señala, eligiendo la vía del proceso ordinario de lesividad y no la ordinaria, conforme lo ha determinado la ley para este tipo de actos, se violentó, por desaplicación la disposición indicada del Código Civil, permitiéndose la revisión de actos registrales por medio de un procedimiento administrativo, sin considerar si afectan a terceros o no.

VIII. En el considerando IV de esta sentencia se expusieron las razones por las cuales esta Sala estima, distinto a lo señalado por el casacionista, que el artículo 173 de la LGAP no fue aplicado ni por la Administración ni por los juzgadores de segunda instancia; razón por la cual no ha sido conculcado. Asimismo, en el apartado VI se brindaron los argumentos por los cuales se estima que el plazo previsto en el canon 35 de la LRJCA tampoco resulta actuable a esta lite. Por otro lado, el precepto 474 del Código Civil dispone: *“No se cancelará una inscripción sino por providencia ejecutoria o en virtud de escritura o documento auténtico, en el cual expresen su consentimiento para la cancelación, la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representantes legítimos.”* (Lo subrayado no es del original). De su tenor literal se determina que la cancelación de asientos, definitivamente inscritos, solo procede en los supuestos señalados en esa norma (cuando media una providencia ejecutoria expedida por algún tribunal de la república en un proceso en el que sea competente, o bien, por escritura pública o documento auténtico en el que exprese su consentimiento, para efecto de la cancelación, la persona a cuyo favor se hubiere efectuado la inscripción). Se trata de dos hipótesis fácticas expresamente tasadas y “*numerus clausus*” que no admiten otra forma para la cancelación de un asiento inscrito. Dicho precepto, pese a estar contenido en ese cuerpo legislativo -más que centenario-, es una norma especial, emplazada en el Título VII, denominado “Del Registro Público”, del Capítulo Sexto, llamado “*De la cancelación de inscripciones*”. Ninguna otra disposición legal resulta aplicable al supuesto de la cancelación de asientos inscritos, menos aún el canon 173 de la LGAP, puesto que esta norma general

fue prevista para todas aquellas hipótesis donde se pretenda anular, en vía administrativa (revisión de oficio), un acto declaratorio de derechos o favorable para el administrado, siempre y cuando no exista norma especial. Es decir, la expresión “*No se cancelará una inscripción sino por providencia ejecutoria*”, que es la que interesa para resolver el recurso, lo que implica es que la cancelación de inscripciones deberá hacerse en sede judicial mediante ejecutoria, la cual está constituida por la sentencia firme dictada en un proceso de conocimiento (canon 157 del Código Procesal Civil). Conforme se apuntó, el Estado no siguió el procedimiento de la revisión oficiosa del acto cuestionado. Esto es, no anuló en vía administrativa, según el procedimiento previsto en el canon 173 de la LGAP, el acto de inscripción del inmueble en litigio. Por el contrario, luego de declararlo lesivo a sus intereses, acude a la sede judicial, a través del proceso ordinario de lesividad, requiriéndole al juzgador contencioso administrativo decretar su nulidad, en virtud de configurar parte del demanio público. Así fue dispuesto por el Ad quem en la sentencia combatida. A la luz de lo anterior, se determina, sin lugar a dudas, que no lleva razón el casacionista al alegar el quebranto del indicado canon del Código Civil. Ello por cuanto, se insiste, en el sub júdice, la cancelación del asiento registral inscrito es ordenada por una autoridad judicial –Tribunal Contencioso Administrativo-, por medio de una sentencia emitida en un proceso de conocimiento del cual es competente para conocerlo. Ergo, débese desestimar el agravio de mérito.

IX. En mérito de las razones expuestas, se impone el rechazo del recurso interpuesto, imponiéndole el pago de sus costas a quien lo formuló (artículo 611 del

Código Procesal Civil).

POR TANTO

Se declara sin lugar el recurso, con sus costas a cargo de los **demandados 3 y demandada 2.**

Román Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho

Carmenmaría Escoto Fernández

Moisés Fachler Grunspan

Ana Isabel Vargas Vargas

MJIMENEZ