



EXP: 98-000273-0163-CA

RES: 000483-F-2007

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-San José, a las once horas cuarenta minutos del seis de julio del dos mil siete.

Proceso ordinario establecido en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda por el **CONSORCIO PODER DEL MAR (COSTA RICA) SOCIEDAD ANÓNIMA**, representada por su presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma, Ricardo Quesada Brenes, ejecutivo; contra el **PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADEO AGRÍCOLA** (en adelante PIMA), representado por gerente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma, Jorge Cruz Hernández, ingeniero agrónomo y contra el **ESTADO**, representado por su procurador adjunto, Iván Vincenti Rojas, divorciado. Figuran además, como apoderados especiales judiciales de la parte actora, los licenciados Fernando José Valerio Sánchez y Monika Valerio de Ford, ambos de estado civil no indicado; y de la empresa codemandada, el licenciado Edgardo Campos Espinoza, vecino de Heredia. Las personas físicas son mayores de edad y con las salvedades hechas, casados, abogados y vecinos de San José.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, la actora estableció demanda ordinaria cuya cuantía se fijó como inestimable, a

fin de que en sentencia se declare: "1) *Que es absolutamente nulo e ilegítimo el acto administrativo impugnado, es decir, que el acuerdo tomado por la junta directiva del PIMA, según acuerdo segundo, artículo 5, de su sesión ordinaria No. 1800 de las 7:30 horas del 22 de diciembre de 1997, que dispuso arbitrariamente el desalojo inmediato por parte de nuestra representada, de todas las actividades, bienes y servicios que opera ella en su condición de concesionario de la Red de Frío en CENADA. 2) Que los demandados el Estado (Unidad Supervisora de la Red de Frío del Ministerio de Hacienda) y el PIMA, deben pagar de manera solidaria los Daños (sic) y Perjuicios (sic) causados, más los intereses correspondientes a partir de la condenatoria hasta su efectivo pago. Estos extremos serán liquidados en ejecución del fallo. 3) Que se condene solidariamente en Costas (sic) a las demadandas PIMA y al Estado."*

2.- El representante estatal contestó negativamente y opuso las defensas previas de acuerdo arbitral y falta de legitimación ad causam pasiva, siendo resuelta la primera interlocutoriamente y reservando el conocimiento de la segunda para la sentencia. El PIMA no contestó dentro del plazo otorgado al efecto, por lo que se le declaró rebelde y por contestados afirmativamente los hechos de la demanda.

3.- El señor Jorge Cruz Hernández, representante de la entidad codemandada PIMA interpuso mediante incidente las defensas de transacción, falta de derecho, legitimación en su doble modalidad activa y pasiva, interés actual y falta de causa.

4.- La Jueza Nancy Christine Allen Umaña, en sentencia no. 623-2005 de las 9 horas 50 minutos del 30 de junio del 2005, resolvió: "*Se rechazan las*

excepciones de falta de legitimación ad causam pasiva y excepción de transacción. Se declara improcedente la presente demanda ordinaria interpuesta por Consorcio Poder del Mar (Costa Rica) S.A., contra el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) y el Estado en todos sus extremos. Se condena a la parte actora al pago de ambas costas de este proceso."

5.- La sociedad actora apeló; y el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, integrado por los Jueces Horacio González Quiroga, Roberto J. Gutiérrez Freer y Silvia Fernández Brenes, en sentencia no. 329-2006 de las 9 horas 40 minutos del 30 de agosto del 2006, dispuso: "*Se confirma la sentencia recurrida únicamente en lo relativo al rechazo de la excepción de transacción, en todo lo demás, se revoca, y en su lugar se declara: Se rechaza la defensa de falta de legitimación ad causam pasiva por las razones dadas. Se declara parcialmente con lugar la demanda, motivo por el cual, se anula el acto adoptado por el Consejo Directivo del Programa Integral de Mercadeo Agrícola (PIMA) en acuerdo segundo, artículo 5, de la sesión ordinaria número 1800, de las siete horas treinta minutos horas (sic) del veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y siete; y se declara sin lugar en relación con el cobro de daños y perjuicios. Son ambas costas a cargo del Estado y el Programa Integral de Mercadeo Agrícola (PIMA) en forma solidaria."*

6.- El representante del Estado formula recurso de casación por el fondo. Alega violación de los numerales 221, 222 del Código Procesal Civil y 98 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

7.- En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado González Camacho

CONSIDERANDO

I.- La Proveduría Nacional del Ministerio de Hacienda sacó a concurso la licitación pública número 43-88, sobre la Concesión para la administración, conservación, operación y explotación de la red frigorífica nacional (REFRINA), la que fue adjudicada a la empresa Consorcio Poder del Mar S.A., mediante resolución del 22 de noviembre de 1989, publicada en el Diario Oficial La Gaceta no. 230, del 2 de diciembre de 1989, motivo por el suscribieron un contrato el 23 de junio de 1989, refrendado por la Contraloría General de la República mediante nota del 28 de febrero de 1990. En la cláusula décimo cuarta se dispuso que el plazo de vigencia era de cinco años a partir del 1 de julio de 1989, con posibilidad de prórroga. Por su parte, en la cláusula tercera se especificó que REFRINA estaba compuesta por un conjunto de plantas físicas destinadas al suministro de servicios de almacenamiento bajo refrigeración y congelación para productos perecederos en general, destinados al mercado nacional y extranjero, que se encuentran ubicadas en Cartago, en Golfito, Zarcero, Cañas, Quepos, Limón y Cenada. Para el cumplimiento efectivo del convenio, en la disposición sexta, el Ministerio de Hacienda se comprometió a garantizar el acceso y áreas adecuadas para la operación de las instalaciones de REFRINA en todo el país, para lo cual, debía gestionar " *ante quien corresponda* " el deslinde y demarcación de las áreas de los frigoríficos. Por Decreto no. 19182-H, del 20 de septiembre de 1989, se creó la Unidad de Supervisión, con la finalidad de darle seguimiento a la concesión de la Red Frigorífica Nacional, conformada por el Ministro de Hacienda o su representante, el Oficial Mayor y

el Jefe de la Dirección Jurídica de ese Ministerio. Las instalaciones del CENADA pertenecían al IFAM al momento de suscribirse el contrato, y fueron traspasadas al Programa Integral de Mercadeo Agrícola (en adelante PIMA). En el artículo 5, acuerdo segundo de la sesión ordinaria 1800, del 22 de diciembre de 1997, el Consejo Directivo del PIMA dispuso comunicar al Consorcio que debían desocupar totalmente en un plazo de 60 días las instalaciones en que venían operando. El contratista presentó el recurso de reconsideración y nulidad concomitante contra ese acto, el que fue rechazados en sesión número 1806, del 21 de enero de 1998, acuerdo tercero, artículo cuatro, del Consejo Directivo del PIMA. El 3 de febrero de 1998 el concesionario comunica al Ministerio de Hacienda del acto que dispone la desocupación de aquellas instalaciones, ante lo cual, en oficio USRF-04-98, del 16 de febrero de 1998, la Unidad de Supervisión indicó que iniciaría las investigaciones del caso. Por acuerdo tercero, artículo dos de la sesión ordinaria número 1810 del 4 de febrero de 1998, se dio por agotada la vía administrativa. El 19 de marzo de 1998 (fecha en que se formuló la demanda), el Consorcio solicitó la suspensión prima facie del acto dictado por el PIMA, medida otorgada mediante resolución de las 15 horas del 2 de abril de 1998. El desarrollo de la actividad contratada se realizó desde el 23 de junio de 1989 hasta el 1 de julio de 1999, momento en el cual, ante el vencimiento del pacto, se desocuparon las instalaciones del CENADA. Por tal motivo, se declaró una falta de interés en la resolución que conoció de la apelación de la suspensión ordenada por el PIMA. El Consorcio Poder del Mar presenta la demanda que ha dado origen a este proceso contra el Estado y el PIMA, para que en lo fundamental en sentencia se declare la

nulidad absoluta del acto tomado por el Consejo Directivo del PIMA, según acuerdo segundo, artículo 5, de su sesión ordinaria no. 1800, que dispuso el desalojo inmediato de todas las actividades, bienes y servicios que operaba en condición de concesionario de la Red de Frío en CENADA. De igual modo, se disponga que los demandados deben pagar de manera solidaria los daños y perjuicios causados, más los intereses correspondientes, los que serán liquidados en fase de ejecución. Así mismo, solicitó la condena solidaria en costas. El mandatario estatal contestó en forma negativa. Opuso la defensa de falta de legitimación ad causam pasiva. Por su parte, el PIMA planteó la de transacción. El Juzgado rechazó las excepciones. Declaró improcedente la demanda en todos sus extremos. Impuso las costas a la accionante. Ante la apelación formulada por la actora, el Tribunal, previo pronunciamiento sobre las defensas, declaró parcialmente con lugar la demanda. Anuló el acto impugnado por la falta de competencia del PIMA para dictar ese tipo de resoluciones, así como por la falta de un procedimiento administrativo previo. Rechazó el cobro de daños y perjuicios. Impuso las costas al Estado y al Programa Integral de Mercadeo Agrícola en forma solidaria.

II.- El mandatario estatal formula recurso de casación por vicios de fondo. Sustenta sus agravios en las siguientes consideraciones. Primero. Acusa quebranto del numeral 221 del Código Procesal Civil por su indebida aplicación. Indica, en esa norma se establece el principio de condena al vencido. Señala, debe tenerse claro que en este proceso el Estado no resultó vencido, ya que en la sentencia del Tribunal únicamente se dispuso la anulación del acto administrativo cuestionado, emitido por la Junta Directiva del PIMA. Apunta, no

existió actuación alguna de su representado que haya resultado ilegal o contraria al Ordenamiento Jurídico, de manera que el único perdidoso fue el PIMA. Resalta, la indebida aplicación de la norma aludida consiste en la equívoca condena en su contra en torno a las costas. Dice, al no existir condenatoria en daños y perjuicios no puede considerarse como vencido, por lo que debe ser exonerado de este rubro. Segundo. Recrimina errónea interpretación de los cánones 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, que contienen los presupuestos de la responsabilidad objetiva del Estado. Manifiesta, en la especie, el Estado fue traído al proceso como eventual responsable solidario de los posibles daños y perjuicios causados por el acto cuestionado, emitido por el PIMA, en los supuestos de la responsabilidad solidaria contenida en el Título Séptimo, Capítulo Primero de la Ley de cita. Destaca, de conformidad con lo estatuido por el ordinal 190 ibidem, la Administración será responsable por todos los daños que cause su funcionamiento normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de tercero. Considera mal interpretado ese numeral, pues con base en este se le imputa la obligación de satisfacer las resultas del proceso. Apunta, al no haber condena en daños y perjuicios, sino solo la supresión del acto referido, es al PIMA a quien corresponde hacerse responsable de las costas del proceso. Sostiene, no es posible avalar que exista solidaridad en cuanto a tal concepto, ya que la normativa es clara al establecer y limitar que la responsabilidad solidaria del Estado es respecto de las lesiones, máxime que no se trata de una actuación propia sino de una entidad independiente con personalidad jurídica y patrimonio propio, tercero separado del Estado,

conforme lo señala la Ley no. 6142 del 25 de noviembre de 1977 y su reforma, no. 7064 del 29 de abril de 1987. Concluye, al no concurrir los presupuestos para que opere la responsabilidad solidaria, más bien, existe un elemento que rompe el vínculo de causalidad entre la ilegalidad y quien fuera su verdadero causante, sea, hecho de tercero. Tercero. Aduce violación directa del precepto 222 de la normativa procesal civil por falta de aplicación. Expone, de los autos se desprende que se han dado las condiciones para que proceda la exoneración en costas, pues se ha litigado de buena fe, además de que el fallo no acogió parte de las pretensiones fundamentales. En este sentido, prosigue, se ha lesionado por falta de aplicación el ordinal 98 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que dispone los presupuestos de exoneración en costas. Lo anterior dado que por la naturaleza de las cuestiones debatidas ha existido motivo bastante para litigar. Acota, el Estado también tramita varios procesos contra la aquí actora en los que trata de recuperar el monto de dinero producto del incumplimiento por la no ejecución del contrato que subyace en la discusión de este litigio. Por ello, dice, no puede avalar el contenido del hecho probado número 17, pues el motivo del arbitraje fue para establecer si hubo o no cumplimiento del contrato. Por esa razón, critica, es cuestionable lo concluido en el considerando VII, en cuanto a que el Estado no cumplió sus obligaciones contractuales (por omisión), cuando es evidente que fue todo lo contrario, ya que fue el Consorcio quien dejó de pagar el canon mucho antes que fuese sacado por el PIMA de las instalaciones que interesan. Esto evidencia que hubo motivo suficiente para litigar, lo que unido a la falta de sanción por actuaciones del Estado, justifica la exención en costas.

III.- Sobre la imposición de costas en el proceso contencioso administrativo. Causas eximentes. Con ocasión de lo alegado, cabe indicar que esta Sala, en forma reiterada, ha establecido que en los procesos de naturaleza contenciosa administrativa también aplica la regla general de que las costas se imponen al vencido por el hecho de serlo, según se desprende del artículo 98 de la Ley Reguladora de la materia, en relación a los numerales 221 y 222 del Código Procesal Civil, cuya aplicación supletoria viene impuesta por disposición expresa del numeral 103 de aquel primer conjunto normativo. Es decir se paga las costas, por perder el litigio, sin que por tal se le considere litigante temerario o de mala fe, siendo que es posible la excepción, la liberación del pago de esos extremos en los supuestos definidos por el legislador. Dicha regla deriva de la necesidad de que se reconozcan a la parte gananciosa los costos en que tuvo que incurrir para ejercer la defensa de un derecho o interés que se vió compelido a tutelar ante la perturbación que de ellos hizo un tercero, o bien ante la defensa de pretensiones ejercidas por otra parte en su contra; costos que de no haberse planteado el proceso, no hubiese tenido que afrontar. El pronunciamiento en costas es oficioso, ergo, forma parte de las cuestiones sobre las cuales, al margen de que hayan sido solicitadas o no, deben ser objeto de pronunciamiento expreso por parte del juzgador, sin que su manifestación sobre ese aspecto (aun cuando no fuere pedido) pueda ser tenido como causal de incongruencia. Lo anterior salvo en los casos previstos por el artículo 69 ibidem (desistimiento, satisfacción extraprocesal y caducidad del proceso), en los que en principio, no debe mediar pronunciamiento del juzgador sobre el particular, salvo solicitud de parte

interesada formulada dentro de tercero día. Sin embargo, el Ordenamiento Jurídico fija supuestos que permiten, aún cuando sea vencida, relevar a una de las partes de esta obligación patrimonial. En lo que concierne a las causas que abren la posibilidad de dispensa en este rubro, conforme lo dispone el numeral 222 del Código Procesal Civil, la parte perdedora dentro del proceso podrá ser exonerada del pago de las personales, y aún de las procesales, cuando sea evidente que ha litigado de buena fe; la demanda hubiere comprendido pretensiones exageradas; se acojan solo parte de las peticiones fundamentales de la acción o contrademanda; el fallo admita defensas de importancia invocadas por el vencido, o bien, en los casos en que se ha dado un vencimiento recíproco. En la particularidad de los procesos de naturaleza contenciosa administrativa, tal posibilidad es factible además, en los supuestos previstos por el ordinal 98 de la Ley Reguladora de la materia, a saber: a) allanamiento, siempre que la demanda no reprodujere sustancialmente lo pedido y denegado en la reclamación administrativa, b) que la sentencia se fundare en pruebas cuya existencia no haya sido conocida la contraria y por ello se justificare la oposición, y c) cuando por la naturaleza de las cuestiones debatidas, hubo motivo suficiente para litigar. A la luz de la doctrina que deriva de los preceptos referidos, este órgano colegiado ha establecido que resulta evidente la facultad de exoneración en costas por los supuestos ahí consignados que se otorga al juzgador, constituye una excepción a la pauta de la condenatoria en costas al vencido dentro del proceso. A partir de esos postulados, se ha establecido que cuando se ha hecho una indebida aplicación de las excepciones al principio de condenatoria al vencido, es factible revisar en

casación el ejercicio valorativo del juez a efectos de determinar si el pronunciamiento en este extremo, cumple con los parámetros objetivos pre-establecidos por el legislador. A más de lo dicho, estima esta Sala que si lo discutido versa sobre la calificación de vencido o no, a los efectos de imponer las costas, y por tanto, si hubo infracción o no del numeral 221 del CPC, ha de sarse entrada al recurso de casación. Lo anterior por cuanto dentro de la dialéctica normativa aludida, sería contrario a Derecho (en concreto, al numeral 221 mencionado), cargarlas contra quien no puede considerarse plenamente perdedor, al estar ausente el hecho condicionante fundamental que fija ese precepto para poder imponer tal efecto jurídico y económico. De modo que en ese tanto, en los casos señalados, implicaría un análisis de la correcta aplicación de las disposiciones referidas, no en su ámbito de excepcionalidad (dispensa), sino en su dimensión general, a saber, la ponderación debida al caso del postulado de condena al vencido. Entonces, el examen en el subjuice, queda limitado al uso debido de ese postulado, a efectos de lo cual, deberá considerarse si el Estado es parte vencida o no en este proceso.

IV.- Sobre el caso concreto. El punto medular que deriva de los cargos formulados giran en torno a un tema común, sea, la procedencia o no de considerar al Estado vencido en este proceso y a partir de ello, la viabilidad de imponerle de manera conjunta con la entidad codemandada las costas del proceso, mediante la aplicación del principio que dimana del canon 221 de la normativa procesal civil. El casacionista esgrime que tal condena es improcedente si se considera que el Estado fue traído al proceso únicamente por una supuesta responsabilidad objetiva solidaria que podría derivar de la

actuación cuestionada. Esto por cuanto el acto anulado no fue emitido por el Estado sino por el PIMA, es decir, no tuvo participación alguna en la conducta reprochada. Sobre el particular cabe señalar que las pretensiones deducidas por el consorcio actor se direccionaban a dos aspectos fundamentales. Por un lado, la nulidad del acto dictado por la Junta Directiva del PIMA que ordenaba desocupar las instalaciones en que llevaba a cabo su actividad en el plazo de 60 días. Ciertamente, respecto de esta solicitud, el Estado no guarda relación alguna. Se trata de un extremo que guarda vinculación y que se plantea solo contra el PIMA, más no contra la Administración central, por lo que no puede constituirse en un referente que permita determinar si ha sido o no vencido en el proceso, de cara a establecer la condenatoria en costas. El segundo punto petitionado se refiere a la responsabilidad solidaria del PIMA y del Estado por los daños y perjuicios ocasionados. En lo que viene relevante al caso, el reclamo se formula contra este último de manera solidaria por la supuesta inercia y desatención en que incurrió ante el comunicado que le hiciera la actora en torno a la existencia de una decisión que implicaba un incumplimiento de las condiciones contractuales (en concreto la cláusula sexta que le obligaba a garantizar el acceso a las instalaciones de la red frigorífica nacional), circunstancia que a juicio del accionante le hacía conjuntamente obligado de resarcir el detrimento. Es en este segundo extremo que se sustenta la intervención del Estado en el proceso, su vinculación con el objeto litigioso y frente al cual, podría considerarse o no vencido. Así visto, su situación dentro del proceso, para efectos de las costas, no podría determinarse a partir del resultado de aquel pedimento de supresión por ilegalidad, sino solamente

respecto del reclamo indemnizatorio, pues su participación en este proceso, se reitera, atiende a la eventual responsabilidad objetiva por un funcionamiento omiso, anormal, que a juicio del demandante coadyuvó en la generación del daño.

V.- Ahora bien, tal y como lo indica el casacionista, la partida de daños y perjuicios fue rechazada por el Tribunal, lo que en tesis del mandatario público, hace concluir que no resultó vencido, pues el pedimento con el que tenía vínculo fue desechado, ergo, no pueden imponerse las costas en su perjuicio, ni siquiera de manera solidaria, debiendo ser canceladas por el PIMA. En esta tesitura, resulta relevante para este caso, establecer las razones por las cuales ese extremo fue denegado. Sobre este aspecto, el Ad quem se abocó al estudio de esta partida. Sustentó el rechazo en dos motivos. Por un lado, porque no se causaron daños ya que el acto recurrido no llegó a ser ejecutado en la praxis. Lo anterior gracias a las diversas solicitudes que tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional fueron incoadas por el demandante, dentro de ellas, la tramitación de los recursos ordinarios que cabían contra aquél y en este proceso, el incidente de suspensión de efectos. Producto de estas acciones, no se concretó la desocupación sino hasta la fecha en que el plazo contractual se tuvo por vencido. Esta continuidad evitó que se dieran daños que luego tuvieran que ser indemnizados. Precisamente, fue en esta situación que basó la condena en costas contra el Estado. No obstante, según indica el Tribunal, el rechazo de esas partidas se sustenta además, en su falta de acreditación, ya que aún cuando el actor las solicitó en abstracto, no especificó de manera debida cuál es el daño reclamado, en qué consistía, ni aportó detalle

claro respecto de la vinculación causal que permitiera imputarlo al Estado, limitándose a decir que se produjo por la inercia administrativa. Es criterio de esta Sala que a fin de establecer si la acción era procedente o no contra el Estado, no tienen mayor incidencia los motivos relacionados con la no puesta en marcha de la decisión impugnada. Esto debido a que en definitiva, el actor no logró comprobar (pese a que le correspondía la carga de la prueba en este sentido –artículo 317 del Código Procesal Civil-), que la supuesta desatención que endilga a la Administración, le haya generado lesiones en su esfera jurídica existencial, motivo por el cual, esa pretensión le fue rechazada. Así visto, si el único reclamo que guardaba relación con el Estado fue negado, no puede considerarse que haya resultado vencido en el proceso. Todo lo contrario, la liberación de responsabilidad que implica ese pronunciamiento del órgano de alzada, hace concluir que la condena en su contra era improcedente. Esto debido a que el principio que dimana del numeral 221 ibidem no era aplicable, en tanto resulta claro que con este escenario, no fue parte perdidosa, ni siquiera parcial, pues ninguna pretensión en su contra fue declarada con lugar. Por ende, cabe acoger el agravio del recurrente. En consecuencia, sobre este extremo, deberá anularse el fallo del Tribunal. Conforme a lo preceptuado por el canon 610 de la normativa procesal civil y fallando por el fondo, deberá eximirse al Estado de dicho pago. En cuanto a los demás cargos, se hace innecesario su examen al haberse dado la razón al recurrente.

VI.- Por las razones expuestas, procede declarar con lugar el recurso. Consecuentemente, se anula la sentencia del Tribunal en cuanto condena de

manera solidaria al pago de las costas al Estado, a quien se exime de este extremo.

POR TANTO

Se declara con lugar el recurso. Se anula el fallo del Tribunal únicamente en cuanto impone las costas de manera solidaria al Estado, a quien se exime de este pago.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román

Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho

Carmenmaría Escoto

Fernández

MCAMPOSS