



Exp: 08-000145-0161-CA

Res: 000733-F-SI-2008

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José,
a las once horas treinta minutos del treinta y uno de octubre de dos mil ocho.

Proceso ordinario establecido por **COMPAÑIA INVERSIONISTA LAS BRISAS, S.A.**, representada por su presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma señor Gaspar Ortuño de la Goublaye de Menorval, empresario, contra la **MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS**, representada por la Alcaldesa señora Mauren Fallas Fallas, administradora de empresas, vecina de Quebrada Honda de Patarrá. Figuran, además, como apoderados especiales judiciales de la parte actora el doctor Ricardo Zeledón Zeledón, divorciado y la licenciada María Eugenia Corrales Brenes, vecina de Curridabat y de la parte demandada los licenciados Lilliana Bermudez Castro, divorciada, Randall Escalante Gutiérrez, soltero y Francisco Valverde Torres. Las personas físicas son mayores de edad y con las salvedades dichas, casados, abogados y vecinos de Desamparados.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, la parte actora formuló demanda ordinaria, a fin de que en sentencia se declare: *"1. Es nula, anulable o se debe rescindir la venta que le hizo COMPAÑIA INVERSIONISTA LAS BRISAS S.A., por medio de la escritura N° 10 de las 9 horas del 3 de junio de 1998 otorgada ante el Notario Público Francisco Calvo Domingo, a la MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS, por la suma de*

veinte millones de colones, de la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad, Partido de San José, matrícula de folio real N° 478.920, "libre de gravámenes y anotaciones únicamente con el gravamen de servidumbre que indica el Registro", así como de la servidumbre agrícola privada y no inscrita a favor de la finca matrícula de folio real N° 478.920-000 que pesa sobre la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad, Partido de San José, matrícula de folio real 93.200-A-000, con un rumbo sur a oeste, con una longitud de 163.76 metros y con un ancho de 7.00 metros, por no haber cumplido el fin público pactado y porque desde el 3 de junio de 1998 la Municipalidad de Desamparados nunca ha tenido actividades agrarias en el fundo dominante, y no ha sacado productos agrícolas por esa servidumbre desde la fecha. 2. La nulidad, anulabilidad o rescisión, es porque la Municipalidad de Desamparados no cumplió con el fin público pactado en la escritura N° 10 de las 9 horas del 3 de junio de 1998 otorgada ante el Notario Público Francisco Calvo Domingo de construir en el terreno vendido un Cementerio Municipal, con infracción de la cláusula contractual que estipula lo siguiente: "Manifiestan las partes contratantes que esta venta se realiza con el único fin de que el lote vendido se destine para el cementerio de San Rafael arriba de Desamparados, por lo que la Municipalidad compradora se compromete a no cambiar ese fin específico y en un futuro cambiar la naturaleza de la misma en el Registro", por el evidente incumplimiento durante todos estos años de la normativa de Cementerios que es de orden público, y la nulidad de la venta es porque durante todos estos años la Municipalidad no hizo los estudios técnicos necesarios para ser aprobados por la Administración Pública ni tiene documentos para cumplir con

la construcción de un Cementerio Municipal con permisos otorgados en concordancia con la Ley General de Salud N° 5395 del 30 de octubre de 1973 y sus reformas, Ley de Comentarios con el Decreto N° 22.183-S del 6 de abril de 1993, publicado en La Gaceta N° 101 del 27 de mayo, los numerales 46 y 50 de la Constitución Política que garantizan el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en concordancia con la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 4 de octubre de 1995, ni Artículos 36 y 58 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240, Reglamento para el control nacional (sic) de Fraccionamientos y Urbanizaciones, N° 3391, Capítulo II, Accesos, porque el Cementerio también es un fraccionamiento urbano que debe cumplir con las normas urbanísticas, de salud y ambientales. 3. La nulidad, anulabilidad o rescisión es porque la Municipalidad de Desamparados no cumplió con el fin público pactado en la Escritura N° 10 de las 9 horas del 3 de junio de 1998 otorgada ante el Notario Público Francisco Calvo Domingo de construir en el terreno vendido un Cementerio Municipal, porque de conformidad con la Administración Pública urbanística, y su normativa un Cementerio, éstos son fraccionamiento urbano y como obra pública solo puede ser construido con frente a calle pública, nunca por medio de una servidumbre agrícola, tesis que habían mantenido los técnicos municipales, y porque la solución a este problema sugerida por los técnicos municipales consistía en salir por la Urbanización Arco Iris, con el respaldo de la Administración Urbanística, frente a lo cual Compañía Administradora Las Brisas S.A. ofreció a la Municipalidad de Desamparados contribuir (sic) con la solución al problema del Cementerio comprando un terreno en la Urbanización Arco Iris que le diera salida a la calle

a la finca matrícula de folio real N° 478.920-000 mediante la Propiedad que compró la actora inscrita en el Registro Público de la Propiedad, Partido de San José, matrícula de folio real N° 581.456-000 (solución prevista en el artículo 373 del Código Civil) pero la Municipalidad ni aceptó la propiedad que se le ofrecía en canje para encontrar salida a la calle, y en su lugar mandó a poner unos postes de cemento detrás del porton como signo evidente de su rechazo arbitrario a las propuestas, y a la solución del problema municipal con su Cementerio, con clara evidencia de incumplir la cláusula contractual "Manifiestan las partes contratantes que esta venta se realiza con el único fin de que el lote vendido se destine para el cementorio de San Rafael Arriba de Desamparados, por lo que la Municipalidad compradora se compromete a no cambiar ese fin específico y en un futuro cambiar la naturaleza de la misma en el Registro". 4. La nulidad, anulabilidad o rescisión de la venta no perjudica a la comunidad porque, a falta de Cementerio Municipal, previsto hace 10 años hoy existen suficientes cementerios para San Rafael Arriba de Desamparados como son: 1) el Cementerio de Desamparados, 2) el Cementerio de San Rafael Abajo de Desamparados, 3) el Cementerio de Aserrí, y 4) el Cementerio La Piedad (privado), y la cantidad de defunciones en San Rafael Arriba no amerita necesariamente un Cementerio, por ello si el terreno no iba a cumplir el fin previsto por las partes, como hasta la fecha no ha ocurrido, el terreno regresaría a la vendedora. 5. Como consecuencia de la nulidad, anulabilidad o rescisión de la venta de Compañía Inversionista Las Brisas S. A. a la Municipalidad de Desamparados, las cosas deben volver al estado original, aplicando el Código Civil y Analógicamente la normativa y la jurisprudencia

*nacional sobre la reversión o retrocesión en la expropiación por incumplimiento del fin público por parte de la Administración, por ello se deben cancelar en el Registro Público de la Propiedad, por medio de mandamiento judicial, la venta y Compañía Inversionista Las Brisas S.A. devolverá los veinte millones de colones pagados por la compra, sin intereses ni ninguna otra consideración. 6. Si la Municipalidad se allana a la demanda, o concilia, se le eximirá en costas, pero si la contesta y no concilia se le condenará también al pago de las costas procesales y personales. **SUBSIDIARIAMENTE:** En caso de no decretarse la nulidad de la venta, respetuosos solicitamos se declare en sentencia que: 1. Condicionado a que la Municipalidad de Desamparados tenga los estudios técnicos y las aprobaciones de la Administración (sic) Pública para construir el Cementerio Municipal, y que la salida propuesta sea apta legalmente para brindar la comunicación autorizada (sic) por la Administración Urbanística, por ser más beneficiosa para la Municipalidad de Desamparados se sustituya la servidumbre agrícola privada y no inscrita en el Registro Público, a favor de la finca matrícula de folio real N° 478.920-000 sobre la finca matrícula de folio real 93.200-A-000, con un rumbo sur a oeste, con una longitud de 163.76 metros y con un ancho de 7.00 metros, por el actual lote comprado por Compañía Inversionista Las Brisas S. A., en la Urbanización Arco Iris, correspondiente a la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad, matrícula de folio real 581.456-000, donde la actora le abrió a la Municipalidad un portón para que el Cementerio Municipal pudiera comunicarse con la calle pública. 2. Si la Municipalidad se allana a la demanda, o concilia, se le eximirá en costas, pero si*

la contesta y no concilia se le condenará también al pago de las costas procesales y personales".

2.- La representante de la Municipalidad demandada contestó negativamente la demanda y opuso las defensas previas de falta de agotamiento de la vía administrativa y litis pendencia.

3.- El Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Cuarta, integrada por los Jueces José Joaquín Villalobos Soto, Ana Isabel Vargas Vargas y Roberto Gutiérrez Freer, en sentencia no. 269-2008, de las 14 horas 34 minutos del 2 de mayo de 2008, **dispuso:** *"En relación a la pretensión de declarar la nulidad o anulabilidad del contrato de compraventa se acoge la excepción de caducidad. En relación a la pretensión de declarar la rescisión del contrato se acoge la excepción de prescripción. En relación a la pretensión subsidiaria se declara sin lugar. Se condena en costas a la parte actora considerando que la pretensión fue declarada sin lugar."*

4.- El doctor Ricardo Zeledón Zeledón, en su expresado carácter formula recurso de casación con indicación expresa de las razones en que se apoya para refutar la tesis del Tribunal de instancia.

5.- La vista en este asunto se celebró a las 8 horas 30 minutos del 17 de setiembre de 2008, oportunidad en que hicieron uso de la palabra, el doctor Ricardo Zeledón Zeledón y los licenciados Randall Escalante Gutiérrez y Francisco Valverde Torres, como apoderados especiales judiciales de la actora y demandada respectivamente.

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

Redacta el Magistrado González Camacho

CONSIDERANDO

I.- El Concejo Municipal de Desamparados, mediante acuerdo tomado el 24 de noviembre de 1997, decidió iniciar los trámites de autorización de compra directa ante la Contraloría General de la República (en adelante la Contraloría), con el propósito de adquirir el lote inscrito a folio real número 478.920-000 en la Provincia de San José, descrito como terreno para café y potrero, a fin de construir ahí el cementerio de San Rafael Arriba de Desamparados. La Contraloría, en oficio no. DGCA-208-98 del 10 de marzo de 1998, confirió la autorización referida. Así fue como en la escritura no.10 del Notario Francisco Calvo Domingo, del 3 de junio de 1998, Compañía Inversionista Las Brisas S.A., vendió a la Corporación Municipal la propiedad citada por la suma de ₡20.000.000, libre de gravámenes y anotaciones excepto la servidumbre trasladada, que indica el Registro Público de la Propiedad al tomo 280, folio 5.047, secuencia 01-0004-001. Sin que la "entidad" registradora tomase nota, las partes acordaron la constitución de una servidumbre agrícola a favor del lote vendido y a cargo de la finca madre. Además se consignó que el negocio se concretaba para desarrollar en ese inmueble el Cementerio de San Rafael Arriba de Desamparados. La Municipalidad compradora se comprometió a no cambiar ese destino específico y de hacerlo, modificarlo ante el Registro. La Compañía Inversionista Las Brisas S.A. presenta la demanda que da origen a este proceso para que se declare en sentencia la nulidad, anulabilidad o rescisión de la venta referida. Alegó el incumplimiento del fin público pactado, que el Ayuntamiento nunca tuvo actividades agrarias en el fundo dominante ni sacó productos

agrícolas por la servidumbre de ese tipo. Como consecuencia de la nulidad, anulabilidad o rescisión, solicitó la cancelación en el Registro Público de la Propiedad de la venta hecha a la Municipalidad de Desamparados y la con aplicación del Código Civil y analógicamente de lo dispuesto en la normativa y jurisprudencia costarricense sobre la retrocesión en materia de expropiaciones. Subsidiariamente, pidió la sustitución de la servidumbre agrícola por un lote que posee la compañía actora en la Urbanización Arco Iris, correspondiente a la finca inscrita en el Registro Público, folio real 581.456-000, el cual permitiría comunicar al cementerio con calle pública. Solicitó que, si la corporación municipal se allanaba a la demanda o conciliaba, se le eximiera en costas, de lo contrario, se procediera a imponérselas. Como medida cautelar pidió la anotación de la demanda al margen de la finca referida, lo cual se realizó según presentación al Registro Público de la Propiedad Inmueble al tomo 575, folio 15.924 a los 13 días del mes de marzo de 2008. La Municipalidad contestó en forma negativa y en la audiencia preliminar opuso las defensas de falta de agotamiento de la vía administrativa y litispendencia, las que fueron rechazadas por la Jueza Tramitadora del Tribunal Procesal Contencioso. En el juicio oral y público, la Corporación accionada opuso las excepciones de prescripción y caducidad. La Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo, en sentencia no. 269-08 a las 14 horas 34 minutos del 2 de mayo del 2008, acogió la excepción de caducidad en relación con la pretensión de anulabilidad y nulidad, la de prescripción respecto a la rescisión y consideró inaplicable la figura de la retrocesión. Declaró sin lugar la pretensión subsidiaria y condenó a la vencida al pago de ambas costas. El apoderado especial judicial de la actora

formula recurso de casación por motivos procesales y de fondo. Durante el trámite de este, luego de conferida la audiencia por esta Sala para la ampliación o aclaración de agravios y la pretensión, el recurrente desistió de la figura de la retrocesión o reversión.

Casación por motivos procesales

II.- El casacionista alega **tres** reproches de esta índole. Por la similitud y relación que guardan entre sí los dos primeros motivos, se procederá a su estudio conjunto, dejando para un considerando posterior el tercer agravio procesal. **Primero:** señala, el Tribunal transgrede las reglas de la motivación ya que no consigna expresamente todos los hechos demostrados que fueron declarados no controvertidos en la audiencia preliminar, ni los demás hechos probados nacidos en el contradictorio y que estaban referidos al incumplimiento contractual de la Municipalidad. En su criterio, el establecimiento de un cuadro fáctico incompleto le deja en estado de indefensión. Invoca como fundamento de este reproche los artículos 137 en sus incisos c) y d) y el 139 inciso 4) del Código Procesal Contencioso Administrativo. **Segundo:** reitera, el fallo recurrido violó las reglas de motivación porque no resuelve con la totalidad de los hechos probados, y por esto ignoró la nulidad negocial, conforme a los numerales 627 a 630, 692, 693, 700, 701 a 707, 835, 837, 844, 847, 850 a 852, 853 a 864, 865, 875 a 879, 1007, 1008, 1015, 1016, 1022, 1023, 1049, 1070, 1071, 1072, 1083, 1087, 1092 a 1099, todos del Código Civil, ni tampoco comentó la doctrina del negocio jurídico expuesta en el juicio. Estima, debido a esa omisión aplicó indebidamente el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, el cual fija en cuatro años el plazo de prescripción para

impugnar los actos absolutamente nulos, y violó por inaplicación el canon 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que establece la prescripción decenal. Lo discutido, afirma, no es la nulidad del acto administrativo sino de la venta, por lo que en sede contencioso administrativa debió resolverse el asunto como un proceso civil de hacienda.

III.- Como puede apreciarse ambos cargos giran en torno a una indebida motivación del fallo, del que afirma el casacionista, existen yerros en la apreciación de las pruebas (ya fuese por una valoración indebida o preterición) que llevaron a los juzgadores a conclusiones erradas respecto al tema de fondo que se discute. De previo a resolver lo que corresponde, debe señalarse que el Código Procesal Contencioso Administrativo introduce como causal de casación por razones procesales la falta de motivación del fallo (numeral 137 inciso b). Ha de advertirse que este supuesto se refiere a la necesidad de que consten en la sentencia, de modo claro, preciso y fundamentado, los razonamientos que el juzgador realiza en sus valoraciones. Ya esta Sala, al referirse a este aspecto como motivo de nulidad de los laudos, ha señalado que este elemento del debido proceso obliga a la autoridad que resuelve a *"expresar las razones convincentes y fundamentos de derecho, que le llevaron a su conclusión, para lo cual, es necesario un examen detallado del caso concreto, alegatos de las partes respecto de los hechos constitutivos, modificativos o extintivos de los derechos que debaten, al igual que de las probanzas aportadas para sustentar sus asertos y derecho de fondo aplicable al debate. Es decir, se impone el deber ineludible de justificar de forma razonable la decisión adoptada. La omisión de estas exigencias produce indefensión a las*

partes, de cara al ejercicio de sus derechos de defensa y contradictorio, lo que devendría atentatorio del debido proceso". (Consúltese sobre el tema, la resolución no. 237 de las 14 horas 45 minutos del 5 de mayo de 2006). La motivación del fallo así considerada, no sólo permite un adecuado control de la actividad jurisdiccional, sino que también otorga a las partes, la posibilidad de recurrir en caso de desacuerdo a falta de motivación. Como se puede apreciar al margen de la denominación dada por el recurrente, los cargos de examen, giran en torno a una falta de fundamentación del fallo e indebida valoración probatoria, lo que comporta un vicio de fondo tendiente a determinar la existencia de una violación indirecta de ley por errores de derecho en su apreciación, conforme lo establece el ordinal 138, inciso 3) del Código Procesal. Pese a que la Sala puede considerar como motivos de violación directa de la ley, censuras que vienen alegadas como yerros procesales y viceversa, para ello es necesario que en su exposición se cumplan los requerimientos mínimos dispuestos para justificarlas en debida forma. En el caso concreto, tal conversión no resulta posible, pues se echa de menos por parte del casacionista, al menos, la identificación de las pruebas que considera mal valoradas o incluso preteridas a efecto de corroborar si existe algún yerro en la apreciación que hizo el Tribunal, lo que impide a este Órgano ingresar a su análisis.

IV.- Sin perjuicio de lo anterior, conviene destacar que, del examen de los respaldos informáticos de la audiencia preliminar y del juicio, observa esta Sala, que los hechos que se tuvieron por no controvertidos en la audiencia preliminar y que tienen trascendencia para la resolución del caso, sí fueron

incluidos en el elenco probatorio de la sentencia impugnada, haciendo referencia expresa a cada una de las probanzas que lo sustentan. De este modo, de los hechos de la audiencia preliminar, el Tribunal señaló: a) la existencia de la escritura de compraventa no. 10 de las 9 horas del 3 de junio de 1998 (hecho primero), b) la constitución de la servidumbre agrícola a favor de la Municipalidad (hecho segundo), c) que el 3 de junio de este año se cumplieron 10 años del otorgamiento de la escritura referida (hecho sexto), d) que aquel Gobierno Local no tiene actividades agrarias en el fundo dominante ni ha utilizado la servidumbre agrícola (hecho séptimo), e) que existen criterios técnicos del INVU y la propia Municipalidad que recomiendan que el cementerio que se construya tenga salida a calle pública por la Urbanización Arco Iris y no por servidumbre agrícola (hecho undécimo), f) que la actora ha propuesto a la Municipalidad soluciones alternas para que se logre la salida a calle pública por un lote en la Urbanización Arco Iris (hechos décimo segundo y décimo cuarto) y g) que existen criterios municipales recomendando aceptar esa propuesta pero que a la fecha, el Gobierno Local discrepa de esos criterios técnicos y de la conveniencia de la propuesta ofrecida por la actora (hecho décimo tercero). El resto de de los puntos no controvertidos, en realidad se refieren a apreciaciones del gestionante (hechos cuarto y décimo quinto), criterios doctrinales sobre la naturaleza de la servidumbre agrícola (hecho quinto), valoraciones sobre la posibilidad de aplicar analógicamente el instituto de la retrocesión en el caso concreto (hechos décimo octavo y décimo noveno) y manifestación expresa de la negativa a conciliar del casacionista (hecho trigésimo); que no forman parte de los incluidos en el cuadro fáctico de la

sentencia, elenco de hechos toda vez carecen de tal naturaleza. Nótese que el Tribunal sí se pronuncia sobre ellos en las consideraciones de fondo, a saber, respecto de lo que ese órgano jurisdiccional considera imposibilidad de aplicar el instituto de la retrocesión por tratarse éste de un instrumento a aplicable cuando se ha dado el ejercicio de potestades de imperio por la parte de la Administración Pública (potestad expropiatoria). En lo que respecta al instituto de la nulidad negocial, estima esta Sala que los testimonios referidos al efecto, constituyen un medio de prueba, que por la forma en que se resolvió el asunto, resultaba innecesario referirse a ellos. Como puede apreciarse en realidad la resolución recurrida tiene una motivación completa y fundamentada, -aunque distinta a la tesis del recurrente-, de modo que no resulta inconsecuente respecto a la determinación de los hechos acreditados por el Tribunal y que eran relevantes para la solución del asunto, sino que ese órgano enlista de forma ordenada y con referencia a las probanzas específicas, el elenco expuesto en la parte resolutive de la resolución dictada. Ergo, el voto recurrido tampoco contiene problemas de motivación del fallo ni se observa infracción procesal alguna que merezca ser corregida, razones que llevarán a esta Sala a rechazar los dos primeros cargos que se analizan.

V.- Como **tercer** reclamo de naturaleza procesal, señala de forma subsidiaria, la violación de normas cuya inobservancia se sanciona con nulidad y acusa infracción del numeral 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Considera, la falta de aplicación de ese precepto conlleva nulidad absoluta, porque ese canon modifica, en beneficio de los administrados, el sistema de las prescripciones del Derecho Administrativo, al otorgarles un

plazo mayor en materia civil de hacienda para poder incoar procesos contra la Administración Pública. Afirma, el Tribunal ignora esto y aplica otra norma más gravosa porque el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, independientemente de si se refiere o no a la nulidad absoluta de los actos administrativos contempla la prescripción cuatrienal. En relación a este agravio debe advertirse que lo que acusado por el recurrente es la aplicación indebida de una norma sustantiva (artículo 175 citado) y la falta de aplicación de otra (numeral 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo), lo que evidentemente corresponde a una transgresión de normas sustantivas, específicamente por violación directa, tal y como señala el canon 138 inciso c) del Código Procesal de rito, de modo que se procederá a reorientar este cargo como un reproche por motivos de fondo y su análisis se realizará dentro de esa categoría.

Casación por motivos de fondo

VI.-El recurrente señala **tres** agravios. **Primero:** acusa una incorrecta interpretación de las normas aplicables al caso concreto con quebranto de los principios fundamentales del Derecho Constitucional. En su criterio, el Tribunal transgredió por aplicación indebida el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública, que fija en cuatro años el plazo de prescripción para los actos administrativos absolutamente nulos y violó por falta de aplicación el artículo 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo que establece para el caso concreto la prescripción decenal, porque en los juicios civiles de hacienda el plazo máximo para incoarlos será el mismo que disponga el ordenamiento jurídico como plazo de prescripción para el respectivo derecho de

fondo. **Segundo:** reclama, los juzgadores tuvieron como hecho no probado que las características físicas del terreno vendido a la Municipalidad de Desamparados impidan la construcción de un cementerio. Censura, esa conclusión contradice las pruebas documentales y testimoniales recibidas en el juicio oral, las cuales demuestran, que conforme a los pronunciamientos del INVU y de la misma Municipalidad, ese terreno tiene imposibilidad técnica y jurídica para la construcción de un cementerio a través de una servidumbre agrícola. Se fundamenta en el numeral 139 inciso 4) del citado Código de cita.

Tercero: estima, el gobierno local de Desamparados debía probar que el terreno era apto para un cementerio y que ha realizado gestiones para lograr el fin pactado. Por esta razón había que aplicar los institutos del negocio jurídico, la nulidad e ineficacia y, toda la normativa que fue invocada en la demanda, así como el fundamento de derecho contemplado en los numerales 627 a 630, 692, 693, 700, 701 a 707, 835, 837, 844, 847, 850 a 852, 853 a 864, 865, 875 a 879, 1007, 1008, 1015, 1016, 1022, 1023, 1049, 1070, 1071, 1072, 1083, 1087, 1092 a 1099, todos del Código Civil. Considera, al declarar la nulidad del negocio jurídico, lo procedente es utilizar como medida compensatoria para la Municipalidad, la jurisprudencia referida a la reversión o retrocesión en la expropiación, por ser una figura "*gemeld*" a ella.

VII.- Dada la forma en que el Tribunal resolvió este asunto, es menester hacer algunas consideraciones respecto al tipo de proceso que se conoce. Ha de señalarse en primer término, que el numeral 2 inciso c) del Código Procesal Contencioso Administrativo, mantiene la unificación de vías que ha caracterizado a la jurisdicción contencioso administrativa (regulado con

anterioridad en el artículo 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). De este modo, dentro de la clásica calificación del contencioso administrativo, se ha dicho que existen procesos de plena jurisdicción, que aparte de impugnar o requerir una conducta administrativa específica (de hacer, no hacer, o bien la nulidad misma), contienen también pretensiones en relación al pago de daños y perjuicios; los hay de anulación pura, en los que la pretensión se limita a lograr la invalidez de una conducta específica y los denominados civiles de hacienda, cuyo pedimento se circunscribe a aspectos patrimoniales que conocen en lo medular pretensiones relacionadas con la responsabilidad civil contractual y extracontractual de la Administración, el dominio, la posesión, y titularidad de inmuebles, cobro judicial y expropiaciones (sobre el punto puede consultarse la resolución de esta Sala no. 66 de las 15 horas 45 minutos del 23 de julio de 1997). Dentro de estos últimos cabe resaltar que los ordinarios se tramitan de conformidad con lo establecido por el mismo Código Procesal Contencioso Administrativo. En el contexto referido, ha de agregarse que, precisamente porque no se objeta o requiere una conducta específica de la Administración, los procesos civiles de hacienda no podrían girar en torno a un acto administrativo. Acorde a lo anterior y, sin perjuicio de lo establecido en el voto no. 3669-06 de la Sala Constitucional, se ha establecido que en este tipo de juicios, no tendría sentido alguno referirse a actos consentidos (provocados por la ausencia de los recursos pertinentes dentro del tipo y forma), dado que aquel supuesto solo pudo producirse dentro de un proceso anulatorio. Ergo, los plazos perentorios no aplican en el civil de hacienda, como tampoco se configura la caducidad de la acción, tal y como lo

establece el Código Procesal Contencioso Administrativo en su numeral 41. Dicho lo anterior, resulta claro que tal excepción será improponible y únicamente se conocerá la extinción de la obligación, -que no de la acción- cuando la parte lo alegue. A partir de dicho marco referencial, deberá determinarse si se trata de un proceso civil de hacienda, al cual le resulta aplicable el canon 41 del referido Código, - o bien, de un proceso contencioso de plena jurisdicción o de nulidad. En la especie, lo que se buscó en la demanda fue la nulidad, anulabilidad o rescisión de un contrato administrativo, por el cual Compañía Inversionista Las Brisas S.A. vendió a la Municipalidad de Desamparados el lote objeto de controversia. De este modo, la empresa demandante pretende recuperar la propiedad de ese inmueble. Precisa señalar que el convenio de marras es de carácter administrativo, ya que en el concurren elementos propios de una relación jurídico administrativa, tales como la utilización de fondos, fin, ente y procedimiento todos estos de naturaleza pública. Así, el fin es la construcción de un cementerio municipal, se da la intervención de la Municipalidad de Desamparados, el procedimiento utilizado en su fase inicial se realizó con sujeción a las reglas concretas del numeral 71 de la Ley de Contratación Administrativa y se hizo uso de fondos públicos para comprar aquella propiedad. No obstante lo anterior, debe advertirse que en el proceso de examen lo cuestionado es la supervivencia del contrato mismo y no su constitución. De la lectura de la demanda y el análisis de lo debatido en la audiencia oral y pública, se desprende con meridiana claridad que el reclamo de la empresa Compañía Inversionista Las Brisas S.A. va orientado en lo fundamental, a problemas que apuntan a la fase de ejecución más que a la de

formación. Ciertamente dentro de lo reprochado están presentes algunos actos administrativos, (autorización de la Contraloría General de la República, avalúo del terreno, acuerdo del Concejo Municipal para comprar el terreno), mas de modo alguno se ataca la validez de estos, sino que se cuestiona el negocio realizado con posterioridad a esas conductas administrativas, sea la venta que la actora realiza a la demandada. En el sublite, resulta innegable que la demandante busca dejar sin efecto la venta realizada al gobierno local de Desamparados con el fin de lograr la reparación de los daños causados a raíz de ese negocio, que según el criterio de su representante, no puede cumplir su propósito, sea la construcción de un cementerio municipal. Nótese así, que no se busca la nulidad o anulabilidad de alguna conducta administrativa unilateral desarrollada dentro de las potestades de imperio de la Administración, sino de un negocio jurídico realizado entre dos sujetos que según su libre voluntad, convinieron la venta de un inmueble a un determinado precio. De consiguiente, esta Sala concluye que se trata de un típico proceso civil de hacienda, incoado con prescindencia de pretensiones anulatorias respecto a conductas administrativas ejercidas en el marco de las potestades públicas y con una clara búsqueda de reparos estrictamente patrimoniales por parte de la Administración. De allí que la caducidad de la acción no resulta aplicable en el presente proceso, toda vez que como se ha dicho, a tenor de lo dispuesto por el artículo 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo, en los civiles de hacienda no aplica la caducidad de la acción, sino la prescripción del derecho de fondo, de acuerdo con la normativa sustancial que le resulte aplicable.

VIII.- De previo a resolver lo alegado respecto a la posible nulidad contractual, -único punto de la pretensión principal reprochado en los agravios del recurso que se analiza-, resulta necesario determinar cuál es el derecho de fondo aplicable para el caso concreto. Si se trata de un proceso civil de hacienda, como en efecto lo es, el juzgador analizará la extinción del derecho por indolencia de su titular, siempre y cuando hubiere sido alegado por la parte que resulta afectada con la demanda. En tal caso, conocerá la prescripción de la obligación conforme al plazo establecido para el respectivo derecho de fondo (numeral 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo). Como es sabido, la prescripción fija plazos, que en teoría deben ser razonables y proporcionados, para el ejercicio de un determinado derecho, de manera que ante la inercia del titular durante el tiempo estatuido por el legislador y el deseo del obligado de hacer valer la excepción, por cuestiones de seguridad, aquellos pierden vigencia. El reclamo básico del casacionista gira en relación a la acusada falta de aplicación del canon 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo que, en su criterio, obligaba a considerar la prescripción decenal, pues aduce, se está frente a una compraventa regida por las normas del derecho común. En el caso concreto, la demandante pretende la nulidad de la compra venta firmada el día 3 de junio de 1998. De este modo, deberá determinarse cuál es la legislación sustantiva que deviene aplicable.

IX.- Una vez analizados los autos y el archivo de video del juicio, esta Sala estima que en el contrato pactado entre el Gobierno Local de Desamparados y la actora subyace una relación jurídico-pública, donde si bien es cierto las partes firmaron una compra-venta, se trata de una traslación de

dominio regida por el derecho público y por ende, constituye un contrato administrativo. Nótese que para la adquisición de bienes inmuebles la Municipalidad demandada estuvo sujeta al bloque de legalidad entonces vigente y, se guió por lo establecido en la Ley de Contratación Directa en su artículo 71. Para que la Administración pudiera adquirir inmuebles, existía como regla general al momento de darse el negocio –iter procedimental que se conserva en la actualidad-, la obligación de seguir el procedimiento de licitación pública y, como excepción se fijaron dos posibilidades: la expropiación y la compra directa, de los cuales esta última fue el mecanismo utilizado entre las partes. Así puede notarse que en esa normativa se requirió de una autorización previa de la Contraloría General de la República, -que en el caso concreto se dio según oficio emitido por la Dirección General de Contratación Administrativa el 10 de marzo de 1998-, además se dejó constancia de que el inmueble es el único que por su ubicación, naturaleza, situación y condiciones sirve para el fin propuesto, -que en el asunto de análisis se adquirió para construir un cementerio municipal y, finalmente, el precio de venta nunca puede sobrepasar el avalúo administrativo que se realice, lo que en el subexámine también se cumplió, según avalúo no. 6.806-97 del expediente no. 8.698 del Departamento de Avalúos de Tributación Directa. Todas estas condiciones de la Ley de Contratación Administrativa además de cumplirse, se establecieron en el punto tercero de la escritura de venta realizada ante el notario público Francisco Calvo Domingo. Dicho lo anterior, no cabe duda de que en el asunto de examen, existe una relación jurídico pública de base, la cual, acorde con la autosuficiencia y completitud del derecho administrativo, ha de ser revisada

conforme a las normas que le son aplicables. En este punto cabe recordar el criterio jurisprudencial que ha venido sentando esta Sala, en el sentido de que la prescripción del derecho de fondo se rige por las reglas establecidas para la relación jurídica subyacente. De modo que ubicada el área respectiva (civil, agrario, comercial o pública) habrá de aplicarse la norma establecida para el caso específico, o en su defecto, la más próxima y afín, por integración del ordenamiento jurídico. Lo anterior no debe causar ninguna extrañeza, toda vez que desde larga data la Ley General de la Administración Pública ha establecido en su artículo 9, párrafo primero que: *"El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios"*. Amén de lo anterior, el propio Código Procesal Contencioso Administrativo señala en su numeral 220: *"Para lo no previsto expresamente en este Código, se aplicarán los principios del Derecho Público y procesal en general"*. Aunado a ello, debe destacarse que el artículo 3 de la Ley de Contratación referida, dispone en lo que interesa que: *"...Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico administrativo. En todos los casos se respetarán los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa. El régimen de nulidades de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa"*. Con independencia de la naturaleza jurídica del contrato administrativo (como acto administrativo o como relación bilateral),

es preciso destacar como regla de principio, que este tipo de conductas se rige por el derecho público y de modo excepcional; (es decir, a falta de fuentes dentro de éste), se acudirá al derecho común. Acorde a lo anterior, para determinar los plazos de prescripción de la nulidad contractual deberá estarse primero a lo que establece el ordenamiento jurídico público y sólo en caso de ausencia absoluta de fuentes en este, se acudirá a la legislación común.

X.- A partir del marco jurídico señalado en el Considerando anterior, considera esta Sala que, en caso de que existiera alguna nulidad absoluta que viciara la validez del negocio, el régimen para impugnarlo, sería el dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, específicamente, el numeral 175. Esta norma, recién reformada por el Código Procesal Contencioso Administrativo, señalaba, que la posibilidad del administrado para lograr tal anulación en la vía jurisdiccional fenecía en cuatro años. En concordancia con dicho precepto, el artículo 198 de esa misma Ley General dispone: *"El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que genera la responsabilidad"*. Así las cosas, el derecho del recurrente está evidentemente prescrito. Ergo, no lleva razón el casacionista cuando señala que el plazo de prescripción para acción de nulidad es de diez años conforme a las normas del Derecho Civil, porque tal y como se apuntara en líneas precedentes, debe aplicarse lo dispuesto para la prescripción en la relación jurídica subyacente, que en este caso responde a un contrato administrativo. Por ende, pese a que se está ante un proceso civil de hacienda, en una correcta aplicación del canon 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo, en el sublite no correspondía aplicar lo dispuesto para la

prescripción común, sea la decenal, sino lo que entonces señalaba el numeral 175 citado. A partir de lo expuesto, es menester anotar que, en efecto tal y como lo apuntara el casacionista, se está ante un proceso civil de hacienda y por ende, la excepción de caducidad es improponible –por lo que no debió acogerse tal y como lo hizo el A quo- y en su defecto, debió aplicarse el numeral 41 de del Código Procesal Contencioso Administrativo, a fin de determinar la prescripción del derecho de fondo. No obstante lo anterior, analizados los autos, esta Sala arriba a la conclusión –conforme se detallara en líneas precedentes- de que en una correcta aplicación del numeral 41 de cita, el derecho del recurrente se encuentra prescrito. Ello hace que se esté ante un supuesto de casación inútil, por cuanto, aún de prosperar el reclamo respecto a falta de aplicación del artículo 41 referido, se impondría mantener la resolución recurrida en tanto dispuso la prescripción del derecho de fondo, pero por razones diversas a las del Tribunal de instancia. Así las cosas, este extremo del recurso deberá rechazarse.

XI.- Por la forma en que se resuelve este asunto y dado que en efecto la posibilidad de obtener una nulidad de la escritura de compraventa en discusión feneció desde junio del 2002, considera esta Sala que resulta innecesario el análisis de cualquier consideración sobre los otros agravios alegados, en tanto dependen directamente de la declaratoria de nulidad. En otro orden de ideas, en vista del desistimiento expreso de la parte actora respecto a la pretensión de retrocesión o reversión, según consta en autos a folio 474, se tiene por renunciado dicho reclamo en el presente proceso y por innecesario se omite pronunciamiento en lo que corresponde a ese punto.

XII.- Por las razones expuestas, y al no haberse detectado que se hayan cometido las infracciones aludidas, se deberá declarar sin lugar el recurso, con sus costas a cargo de la parte recurrente al amparo de lo dispuesto en el artículo 150 inciso 3) del Código Procesal Contencioso Administrativo.

POR TANTO

Se declara sin lugar el recurso, con las costas a cargo de quien lo formuló. Por la Secretaría de la Sala, comuníquese a las partes este voto.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román

Solís Zelaya

Oscar Eduardo González Camacho

Carmanmería Escoto

Fernández