

Exhibit R-130

Supreme Court, Constitutional Chamber,
Resolution No. 101-96

September 30, 1996

Expediente: 96-100101-0004-CA

Resolución No. 101

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- San José, a las diez horas del treinta de setiembre de mil novecientos noventa y seis.

Proceso ordinario establecido en el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, por "Compañía de Desarrollo Santa Elena, representada por su apoderado especial judicial Lic. Miguel Ruiz Herrera; contra el "Estado", representado por el Procurador de Asuntos Internacionales Francisco Villalobos González. Las personas físicas son mayores de edad, casados, abogados y vecinos de San José.

RESULTANDO:

1º.-

Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, el representante de la actora interpuso demanda ordinaria de carácter inestimable, a fin de que en sentencia, "se anule el Decreto Ejecutivo N° 17656-MAG de 25 de julio 1987, publicado en La Gaceta N° 153 del 12 de agosto de 1987, y que se le permitiera a su representada ejercer libremente todos sus derechos en los terrenos de su propiedad y que se le indemnizaran los daños y perjuicios que el decreto impugnado le ha deparado."

2º.-

El representante estatal contestó negativamente la demanda y opuso las excepciones de falta de derecho y falta de interés actual.

3º.-

La entonces Jueza, Licda. Susana Castro Alpízar, en sentencia de las 8:00 horas del 7 de setiembre de 1992, resolvió: "Se declaran con lugar las excepciones de falta de derecho y de interés actual que opone el demandado. Se declara improcedente la acción de COMPAÑIA DE DESARROLLO SANTA ELENA S.A. contra el ESTADO. Se condena a la actora al pago de ambas costas del proceso.". Al efecto consideró la señorita Jueza: " I- HECHOS PROBADOS: Se tienen por demostrados los siguientes hechos de importancia: 1) Que por Decreto N° 1562-A de 20 de marzo de 1971 se creó el Parque Nacional de Santa Rosa, cuya área fue ampliada por Decretos 7013-A de 4 de mayo de 1977, 12062-A de 13 de noviembre de 1980 y 17656-MAG de 5 de julio de 1987. (Colección de Leyes y Decretos, página D-683, II Semestre, III Tomo, 1980; página 1003, I Semestre, III tomo, 1977; página 434, I Semestre, I Tomo, 1971 y Gaceta N° 153 de 12 de agosto de 1987); 2) Que por oficio de 2 de mayo de 1978 el Ministro de Gobernación y Policía comunicó a la actora el deseo de adquirir la finca N° 24165 de la Provincia de Guanacaste, con el fin de ampliar el Parque Nacional de Santa Rosa, adquisición que se haría por medio de expropiación. Le indica que el precio que el Estado pagaría es la suma de dieciséis millones cuatrocientos cincuenta mil colones. (folio 17 del expediente administrativo); 3) Que en oficio de 5 de mayo de 1978 la actora en contestación al oficio del Ministro citado en el hecho anterior, le dijo que no había inconveniente en la expropiación, pero que se reservarían el derecho de discutir judicialmente el precio fijado. (folio 15 del expediente administrativo); 4) Que el Poder Ejecutivo por Decretos 8550-G de 5 de mayo de 1978 y 9120-G de 22 de agosto de 1978 expropió a la actora la finca N° 24165 del Partido de Guanacaste, con el fin de ampliar el Parque Nacional de Santa Rosa. (folios 13 y 14 del expediente administrativo); 5) Que el 22 de abril de 1988 se presentó ante este Despacho las diligencias de avalúo por expropiación contra la actora. (hecho 14 de la formalización de demanda y constancia de folio 141); 6) Que el 9 de octubre de 1987 la actora presentó la interposición de este proceso, impugnando el Decreto 17656-MAG de 25 de

julio de 1987. (folio 3); 7) Que por escrito del 26 de mayo de 1988 la actora amplió la demanda impugnando los decretos 8550-G de 5 de mayo de 1978 y 9120-G de 22 de agosto de 1978, el avalúo administrativo N° 15581-AVE de 14 de abril de 1978, base de esos decretos y el oficio DM.96 de 5 de abril de 1988, que es la remisión a la Procuraduría General de la República, del expediente administrativo para presentar las diligencias de avalúo por expropiación. (folios 17, 18 y 19); 8) Que por resolución N° 558 de 10:50 horas del 1 de setiembre de 1988 de este Juzgado; N° 10582 de 8:30 horas de 20 de octubre de 1988, de la Sección Primera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo y N° 124 de 14:30 horas del 25 de abril de 1990 de la Sala Primera de la Corte, se declaró inadmisibles las ampliaciones de la demanda que formuló la actora contra los actos citados en el hecho anterior. (folios 31, 32, 57, 58 y 75 a 81). II- HECHOS NO PROBADOS: Ninguno de importancia. IV- (sic) La Ley Forestal N° 4465 de 25 de noviembre de 1979 en el artículo 1 estableció "como una función esencial del Estado velar por la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos naturales del país, de acuerdo con el principio de uso múltiple de los recursos naturales renovables", función que encargó al Ministerio de Agricultura y Ganadería -artículo 2 inciso b)-, declarando para tal efecto, como de utilidad pública y susceptible de expropiación, las tierras necesarias. En el artículo 22 dispuso que el Poder Ejecutivo debería decretar las Reservas Forestales, los Parques Nacionales y las Reservas Biológicas que creyera convenientes para el logro adecuado del propósito de esa Ley; si se trataba de terrenos particulares, se adquirirían por compra o expropiación. Fue así que por Decreto N° 1562-A de 20 de marzo de 1971 declaró como Parque Nacional de Santa Rosa la zona comprendida dentro de los linderos que en el Decreto se indican, ampliado por Decretos N° 7013-A de 4 de mayo de 1977, N° 12062-A de 13 de noviembre de 1980 y N° 17656-MAG de 25 de julio de 1987. Por Ley N° 6794 de 25 de agosto de 1982 se creó el Servicio Nacional de Parques Nacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el desarrollo y administración de los parques nacionales para la conservación del patrimonio natural del país. V- Para que un acto administrativo sea válido y eficaz debe ser dictado de conformidad con el ordenamiento jurídico y debidamente comunicado; esto último se da también cuando la parte interesada se ha hecho sabedora de la existencia del mismo. El decreto N° 17656-MAG que aquí se impugna fue dictado por el Poder Ejecutivo, compuesto en este caso por el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura y Ganadería, órgano competente para decretar los parques nacionales, de acuerdo los artículos 2, 21 y 23 de la Ley 4465. El decreto fue dictado para cumplir el fin público que establece la Ley 4465, cual es la protección, aprovechamiento y fomento de los recursos forestales del país, motivo por el cual los órganos correspondientes consideraron que debía ampliarse el Parque Nacional de Santa Rosa, no encontrando el Juzgado que hubiera habido en ese acto ninguna desviación de poder, pues en el mismo decreto se indica que el bosque tropical seco es uno de los ecosistemas más amenazados de destrucción a nivel nacional y mundial, desvirtuándose el alegato de la actora al decir que el decreto impugnado fue dictado como "venganza", máxime que el artículo 128 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que el acto es válido cuando es conforme el ordenamiento jurídico, "incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta". Uno de los argumentos de la actora para solicitar la nulidad del decreto impugnado es que se trata de una expropiación disfrazada, para evitar el pago de la indemnización correspondiente, argumentos que no comparte el Despacho, pues como la misma actora lo ha indicado, la finca de su propiedad incluida dentro del decreto cuestionado fue objeto de expropiación mediante los Decretos 8550-G de 5 de mayo de 1978 y 9120-G de 22 de agosto de 1978, cuyo precio está siendo discutido en las diligencias de avalúo por expropiación correspondientes, y que además el actor trató de impugnar en este proceso, acción que fue declarada inadmisibles por caducidad de los plazos. En criterio del Despacho el decreto impugnado no adolece de ningún vicio que lo invalide, pues el Estado había decretado la expropiación de la finca de la actora, lo que es objeto de diligencias de avalúo para tal fin en la vía pertinente, expropiación a la que la sociedad actora no se opuso, de acuerdo con las comunicaciones que constan en el expediente administrativo. En cuanto a la oposición de la actora para que no se le

prive de la propiedad y del disfrute de todos sus atributos, la misma no es de recibo, pues aquí debe ceder el interés particular por el interés general. Al respecto el Juzgado considera procedente citar en lo conducente dos importantes sentencias de la Sala Constitucional y de la Sala Primera, de la Corte Suprema de Justicia, las cuales explican muy bien la desposesión, su historia y la indemnización, resoluciones que informan esta sentencia. Sala Constitucional, N° 796-91 de 15:10 horas del 26 de abril de 1991:

"... las limitaciones que imponen al propietario gravámenes de tal grado que impiden el usufructo natural de la cosa, pierden el carácter de tales y se convierten en expropiaciones, razón por lo que el daño causado debe ser indemnizado. En efecto, conforme al artículo 45 de la Constitución Política, las únicas limitaciones a la propiedad privada autorizadas, son aquellas impuestas por razones de interés social, que la Sala entiende al igual que la Corte Plena cuando actuaba como Tribunal Constitucional cuando dijo:

"En la Constitución de 1949 no se llegó a declarar la llamada "función social" de la propiedad, pero si se mantuvo el mismo concepto de "interés social" de la propiedad, y tanto por la época en que esa regla fue incorporada al derecho constitucional patrio, junto con las garantías sociales, como por los motivos que impulsaron la reforma y por el sentido que desde años anteriores se daba a esa expresión de la literatura jurídica, no hay duda de que aquel concepto se identifica con los problemas de las clases sociales, acentuadamente las de menores recursos, y con las medidas que deben adoptarse para mejorar las condiciones económicas de esas clases y lograr que la convivencia humana se oriente hacia la consecución de un bien común y de justicia social..." Sesión extraordinaria de Corte Plena del 25 de marzo de 1983.

Como se ve, el concepto de interés social es empleado en la Constitución con un sentido diferente al de interés público, y así debe entenderse porque la norma se introdujo como artículo 29 de la Constitución de 1871, junto con la reforma que adicionó en 1943 a la Constitución, el capítulo de garantías sociales, que es hoy el artículo 45 de la Constitución.

III.-

Como se vió, ya la Corte Plena había definido la diferencia entre las limitaciones a la propiedad autorizadas por la Constitución y las que constituyen una expropiación velada. Véase esta otra sentencia:

"Las limitaciones -o límites- que es posible imponer a la propiedad ... son las de "interés social" que autoriza el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución y que están dirigidas a proteger intereses de ese género, en beneficio de la sociedad entera o de algunas de sus comunidades: es decir, "limitaciones" como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la Carta Política". Sesión extraordinaria de Corte Plena del 16 de junio de 1983.

IV.-

Desarrollando este concepto de "privación de un atributo primario del dominio" que impide el goce de los bienes, podemos decir que la limitación es un método para definir el contenido del o el ejercicio del derecho de propiedad, que califica y afecta el derecho en sí mismo. En consecuencia la afectación es válida y no genera la obligación estatal de indemnizar en tanto afecte a todos de forma general. Sin embargo, cuando la limitación solamente afecta a una persona en particular, se produce una expropiación. Véase como pueden existir disposiciones limitativas del derecho de propiedad de tipo general en relación con ciertas categorías de bienes, como por ejemplo la propiedad forestal, tema que nos ocupa en este recurso de amparo, la zona marítimo terrestre, etc., o puede tratarse de categorías de propietarios, como lo serían extranjeros que no

pueden comprar cierto tipo de tierras en ciertas áreas del país. Pero lo cierto es que el elemento que definiría la situación, sería el grado de sacrificio que debe sufrir el propietario. Si este es atípico o de especial gravedad y lo coloca en situación de desigualdad o de superioridad frente al resto de los propietarios, la limitación pasa de ser constitucionalmente válida a ser una expropiación necesariamente sujeta a indemnización.

V.-

La Sala admite que el principio de solidaridad social, del que está imbuída nuestra Constitución, permite el gravamen soportado por todos en favor de todos, o inclusive de unos pocos en favor de muchos, pero como se ha descrito, con el requisito de que el uso natural del bien inmueble no sea afectado al límite de su valor como medio de producción, o de su valor en el mercado. Es decir pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado. Nótese que la limitación a la propiedad, resistirá el análisis constitucional, dependiendo de la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa, dentro de la realidad socioeconómica actual. De allí que la Constitución admita un sistema flexible de coexistencia de la propiedad privada y de la pública. Así visto, el daño puede ser general, inutilizando gran parte de la finca o que afecte la mejor parte del bien. También podría tratarse de una limitación que haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien. En conclusión, en estos de especial severidad, la limitación produce tres efectos identificables: a) Produce un daño especial, pues afecta a un determinado número de fincas; b) Es anormal, en tanto la afectación es tan grave en relación con el goce pleno del derecho y opera desigualmente frente a otros propietarios fuera de la zona afectada, y c) el daño es evaluable económicamente. En consecuencia, si la limitación es de tal grado que detrae el bien de su valor económico y lo detrae del comercio de bienes inmuebles, el Estado debe indemnizar el perjuicio causado."

Sala Primera, N° 189 de 14:20 horas del 30 de octubre de 1991:

"XVII.-

Con el objeto de determinar el marco jurídico aplicable al subjúdice deben establecerse dos precisiones básicas. Primeramente la normativa aplicable es exclusivamente la vigente al momento de plantearse la demanda, es decir la Ley Forestal N° 4465 del 25 de noviembre de 1969, con sus dos reformas: La Ley N° 6084 del 24 de agosto de 1977 y la N° 6442 del 22 de mayo de 1980. En segundo lugar deben precisarse los diferentes regímenes jurídicos aplicables pues cada situación comporta la aplicación de una serie de normas específicas. En este sentido el patrimonio forestal del Estado incluye a todo el territorio nacional (artículos 10 incisos c y g, 18, 28, 29, 31 y 40 al 62), el cual a su vez puede subdividirse en tres áreas: A) La comprendida por el régimen forestal (artículos 6, 1, 2 inciso b, 7 a 17, 58, 59, 80 y 81); B) Los aprovechamientos forestales en terrenos de propiedad privada (artículos 30, 61, 62, 63 a 73, y 82); y C) las reservas nacionales (artículos 18, 19 inciso a, 24, 57, 25, 40 a 56). Por su parte el régimen forestal -constituido por el conjunto de disposiciones de carácter jurídico, económico y técnico, encargado de darle un contenido a la conservación, protección y racional aprovechamiento de los bosques y terrenos forestales (artículo 6)- tiene también tres subáreas: A) zonas protectoras, B) parques nacionales, reservas forestales y biológicas y C) bosques y terrenos forestales. Sobre esta distinción se profundizará en los considerandos siguientes como forma de resolver adecuadamente los problemas planteados en el considerando anterior. Para una mejor solución del caso primero se analiza el régimen jurídico de las reservas nacionales, luego el de los

aprovechamientos forestales en propiedad privada, para dejar de último el caso del régimen forestal dentro del cual se encuentran las zonas protectoras, pues ello permitirá resolver en mejor forma el recurso planteado por la representación estatal, tratando con el análisis de determinar no solo las características de cada régimen, y sus particularidades, sino subrayando los elementos propios de la indemnización en los casos que resulte procedente.

XVIII.-

Con el nombre de reservas nacionales se identifica, a partir de la Ley de Tierras y Colonización N° 2825 del 14 de octubre de 1961, todas aquellas tierras denominadas por el Código Fiscal de 1865, y luego por la misma Ley N° 13 del 19 de enero de 1939 (Colección de Leyes y Decretos, 1939, I semestre p. 10), como baldíos nacionales. Se trata de los inmuebles no sometidos a propiedad privada, no inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los términos de los artículos 257 y 486 del Código Civil (ver lo resuelto por la Corte Plena, en recurso de inconstitucionalidad de Luis Morice Lara contra la Ley de Tierras y Colonización, respecto de las normas de demasías, acordado en sesión extraordinaria del 25 de noviembre de 1971). Estas tierras difieren de las tierras de dominio privado inscritas a nombre del Estado o de sus Instituciones, y se encuentran constituidas como remanente de las dos anteriores. Originalmente, en la época de la Colonia, no fueron destinadas al servicio o uso público. Siguiendo los lineamientos del Código Civil la Ley General de Baldíos Nacionales N° 13 del 10 de enero de 1939 las declaró pertenecientes al Estado, dentro de los límites de la República, y que no hubieren sido adquiridos en propiedad mediante título legítimo por particulares (vgr. por usucapión), ni estuvieran inscritas en el Registro Público a nombre de ninguna persona -privada o pública-, ni destinadas al servicio público. La Ley de Tierras y Colonización N° 2825 del 14 de octubre de 1961 mantuvo la misma orientación, solo que amplió las declaradas, por la anterior ley, como inalienables (Artículo 7). En general esas reservas han tenido límites para poseerlas, así como límites -en cuanto a la superficie- para ser inscritas por medio de informaciones posesorias. En un principio su administración fue confiada a la Sección de Tierras y Colonias, del Departamento de Crédito Rural, Tierras y Colonias del Banco de Costa Rica, luego pasó al Instituto de Tierras y Colonización, y al entrar en vigencia la Ley Forestal N° 4465 se concedió la administración del patrimonio forestal del Estado a la Dirección General Forestal creada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (artículos 7 a 17). Todas las tierras consideradas como reservas nacionales quedan afectas en forma inmediata a los fines de la normativa forestal (artículos 18 y 19 inciso a). Sobre ellas puede el Estado crear -por Ley o por Decreto Ejecutivo- zonas protectoras, conformando así el patrimonio forestal (artículo 24). Para poder ser colonizadas o enajenadas se requiere autorización legislativa (artículo 57), y aún cuando fueren poseídas por terceros éstos no adquieren ningún derecho, siendo imprescriptible el derecho del Estado para reivindicar (artículo 25). Tienen las reservas nacionales una detallada regulación dentro del Capítulo "De los aprovechamientos forestales en terrenos del patrimonio forestal del Estado". Estos aprovechamientos en las reservas nacionales solo podrán practicarse por concesión o permisos otorgados por la Dirección General Forestal (artículo 41); serán anulables, en superficies no mayores de 100 hectáreas y sin poder explotar más de 500 metros cúbicos cuadrados de madera en troza (artículo 42), pero si ese aprovechamiento fuere comercial -a escala mayor- deberá necesariamente tramitarse la concesión con base en un plan de manejo forestal (artículo 43), no pudiendo, en ningún caso, tener un plazo mayor de 50 años, salvo autorización expresa de la Asamblea Legislativa (Artículo 44). Las licitaciones se tramitarán de acuerdo a planes técnicos de manejo forestal, sujetos al cartel confeccionado por la Dirección (artículo 46), otorgando garantía suficiente los concesionarios (artículo 47), pues serán nulas si se otorga más de una licitación a la misma persona (artículo 48). Estas concesiones no pueden generar, a favor del concesionario, ningún tipo de derecho real (artículo 49). Como contraprestación, en cualquier sistema, deberá el concesionario del aprovechamiento pagar derechos (artículos 52 y 53), los

cuales se fijarán a través de Decreto, y el cobro de los derechos forestales tendrán en cuenta la ubicación y el peso de la madera rolliza y los demás productos forestales (artículo 55).

XIX.-

En una posición diametralmente opuesta a la de las reservas nacionales se encuentra la de la propiedad privada, denominada en la ley como "de los aprovechamientos forestales en terrenos de propiedad privada". Estas tierras, por intereses de orden social, forman parte del patrimonio forestal del Estado. Esto es así porque los privados -funcionando bajo cualquier sistema (empresa agrícola o ganadera, para parcelación o colonización, tratándose de nacionales o extranjeros)- si dentro de sus planes de trabajo está la explotación forestal o la eliminación del bosque, en cualquier forma, deberán necesariamente obtener aprobación expresa de la Dirección General Forestal, en los términos de la Ley Forestal y del reglamento a la misma (artículo 30), lo que conlleva a la anterior afirmación de que el patrimonio forestal del Estado es aplicable a todos los bienes nacionales donde existan recursos naturales forestales. Para poder explotar sus propios recursos maderables los privados deben elaborar planes técnicos forestales, y la dirección les otorgará concesiones a largo plazo (artículo 61), ello implica un sometimiento voluntario al régimen forestal, siendo necesario para ello -aparte de la solicitud- también la aprobación de un plan técnico de manejo de finca (artículo 64), y ésta es una presunción legal pues resulta ser la única alternativa del privado quien se encuentra impedido para talar árboles, aprovechar o explotar los productos forestales, dentro de su mismo bien, si previamente no hay autorización de la Dirección general Forestal (artículo 63). Para estos efectos el Estado otorga una serie de incentivos a la industria forestal de los privados: se les presta asistencia técnica (artículo 65), las inversiones realizadas en los trabajos de forestación y reforestación son considerados gastos deducibles del impuesto sobre la renta (artículo 67), y el Sistema Bancario Nacional deberá prestar audiencia crediticia adecuada a los propietarios de bosques y terrenos forestales (artículo 68), cuando, como se ha dicho, hay un sometimiento voluntario al régimen forestal. Como la Dirección General Forestal debe contar con personal capacitado, guardabosques, y mantiene relaciones con las autoridades, ésta le brindará a los propietarios toda la colaboración necesaria para mantenerlos libres de invasiones y ocupantes (artículo 82).

XX.-

Los parques nacionales, reservas forestales y biológicas serán creados por medio de Decretos Ejecutivos, donde se establecerá en forma clara sus linderos para luego materializarlos en el terreno (artículo 23), pues posteriormente deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado, para ello se acudiría a la Procuraduría General de la República (artículo 27). Cuando estas reservas se vayan a crear en terrenos sometidos a propiedad privada su adquisición deberá practicarse por medio de compra a los propietarios o bien por expropiación (artículo 22). Este tipo de parques tiene su regulación en un capítulo especial Se define a los parques como "aquellas regiones o áreas de significación histórica, que por sus bellezas escénicas naturales, o que por la fauna y la flora de importancia nacional o internacional que en ellas se encuentren, con linderos señalados en Decreto Ejecutivo, sean destinadas para la recreación y educación del público, para el turismo o para la investigación científica" (artículo 74). Una vez constituido no puede ser segregado en forma alguna salvo autorización expresa de la Asamblea Legislativa (artículo 76), correspondiendo su administración a la Dirección General Forestal (artículo 75).

XXI.-

Existen también los bosques y los terrenos forestales. Son bosques "todos los terrenos cubiertos de asociaciones vegetales compuestas, predominantemente de árboles y de otra vegetación leñosa" (artículo 5), terrenos forestales "los que en forma permanente proporcionan mayor

utilidad económica, protectora o escénica, bajo cobertura forestal, que si se explotaran en actividades agropecuarias realizadas técnicamente" (artículo 4). En ambos casos la ley establece su utilidad pública y les califica de ser susceptibles de expropiación por el Estado cuando fueren necesarios para cumplir los fines establecidos por el artículo 20 (artículo 3). Como en todos los casos es función del Estado promoverlos (artículo 1), bajo la administración de la Dirección General Forestal (artículos 2 inciso b y 7 a 17). Su creación en terrenos privados implica la expropiación (artículos 71 y 72).

XXII.-

Las zonas protectoras son "aquellas zonas de bosque o terrenos forestales que, establecidas por disposición de la ley o por decreto del Poder Ejecutivo, sean destinadas a proteger los suelos, mantener y regular el régimen hidrológico o actúen como agentes reguladores del clima o medio ambiente" (artículo 83). Su creación es a instancias de la Dirección General Forestal (artículo 10 inciso e). Existen dos formas de declarar las zonas protectoras: por ley y por Decreto ejecutivo. Por ley lo hace la misma normativa forestal respecto de áreas ubicadas alrededor de manantiales nacidos de los cerros, en un radio de 60 metros o de 150 si nacen en terrenos planos, así como de una zona mínima de 5 metros en la ribera de los ríos, arroyos, lagos, lagunas o embalses naturales (artículo 84), y también en los terrenos ubicados en las reservas nacionales en una zona de 150 metros de ancho de los ríos y en las cuencas hidrográficas en una faja de terreno de 300 metros a uno y otro lado de la depresión máxima, en toda la línea, a contar de la mayor altura (artículo 85). Pero la ley también faculta al Poder Ejecutivo para decretar la existencia de zonas protectoras en los bosques y terrenos forestales para los fines del artículo 84 (artículo 87). En cualquiera de los casos es prohibido efectuar labores agrícolas o destrucción de la vegetación, salvo disposición expresa del Reglamento a la Ley o autorización de la Dirección General Forestal (artículo 87). Lo más importante es que cuando tal declaratoria opere en terrenos sometidos a propiedad privada la Ley Forestal establece también la calificación de regirse obligatoriamente al régimen forestal, gozando de beneficios de los propietarios que hubieren optado voluntariamente por ese régimen (artículo 88). Respecto de este tipo de zonas protectoras no se establece ningún tipo de expropiación, ni tampoco indemnización, pues los terrenos siguen en poder de los privados, con las limitaciones generales introducidas para la propiedad forestal.

XXIII.-

En consecuencia, la normativa forestal establece, para todos los casos y en todo el territorio nacional -y no solo para unos-, un régimen especial aplicable a todos los recursos forestales, de donde nace la propiedad forestal. Las reservas nacionales están sometidas de derecho al régimen, pues perteneciendo al Estado la voluntad legislativa no exige ningún otro requisito, y solo procede la expropiación cuando tratándose de bienes privados se afecten para conformar parques nacionales, reservas forestales o biológicas, bosques o terrenos forestales. En las fincas de propiedad privada para poder constituir la propiedad forestal necesariamente su titular debe someterse voluntariamente al régimen jurídico establecido por la Ley, específicamente a las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad. Cuando se trata de la creación de zonas protectoras si ello ocurre en las reservas nacionales pueden calificarse incluso de inalienables, pues -como se ha dicho en repetidas ocasiones- pertenecen al Estado, y constituye un acto de imperio someter los bienes a esa condición, pero tratándose de fincas sometidas a régimen privado la ley somete a las mismas a un régimen forestal obligatorio, limitado a efectuar labores agrícolas o destrucción de vegetales -salvo autorización expresa para ello-, con las mismas ventajas otorgadas a los privados sometidos voluntariamente al régimen.

XXIV.-

Aquí puede disiparse el primer problema en relación con la tesis de la actora de haber sufrido una limitación en sus derechos de goce y disfrute de la finca afectada como zona protectora, la cual al haber sido declarada como reserva forestal -y con base en el pronunciamiento de la Procuraduría- no se le siguió el trámite de compra o expropiación correspondiente, de donde el Decreto N° 12608-A resulta inconstitucional e ilegal. Ello no es así pues lo constituido fue una zona protectora y no una reserva forestal. Sería indemnizable si el bien se destina a reserva forestal pero no lo es si se le declara dentro de una zona protectora. El artículo 45 de la Constitución Política distingue dos situaciones distintas: procede la indemnización cuando hay expropiación, pero no debe mediar indemnización si se establecen limitaciones a la propiedad. En el régimen forestal, cuando se le declara de orden público, se está en presencia del conocido fenómeno de los "límites administrativos a la propiedad privada" (GIANNINI, Massimo Severo, *Il beni pubblici*, Libería Ricerche, Ronma, 1963). El Decreto Ejecutivo N° 12608-A sometió a régimen forestal obligatorio tanto a los bienes públicos como privados ubicados dentro de la "Zona Protectora El Rodeo", declarando inalienables y no susceptibles de inscripción en el Registro los de las reservas nacionales. Ese era el trato jurídicamente posible para los distintos tipos de bienes, en consecuencia la finca de la actora se afectó con una limitación de interés social. Se le sometió precisamente a la disciplina administrativa de la propiedad privada, pasó de un régimen donde los derechos dominicales eran propios de la tradición romanista, regidos por el Código Civil, a un régimen donde la propiedad privada en su complejo se encuentra conformada por una base de normas de Derecho Privado pero sometidas al Derecho Público. Es este un fenómeno muy conocido en el ámbito del derecho de propiedad donde las antiguas figuras dominicales privadas sufren un proceso de metamorfosis para adquirir nuevas connotaciones. Se crea así un régimen especial propio pues median intereses públicos que deben ser tutelados, inherentes a utilidades y a valores que los bienes poseen. Esos intereses públicos permiten el paso de una propiedad dispositiva donde el titular gozaba y disfrutaba del bien, sin mayores limitaciones, a otra donde el Derecho administrativo disciplina situaciones específicas de esos bienes. Se trataría de un *tertium genus* entre los bienes públicos y los bienes privados, pues si bien en esencia son privados los límites administrativos le dan un carácter especial.

XXV.-

En una zona protectora como no se está privando a su titular del derecho de propiedad, se le somete tan solo a una limitación, no es dable la indemnización. Se trata de un cambio jurídico por el cual el bien pasa a ser de uso controlado, criterio éste utilizado por la doctrina para distinguir entre bienes sometidos a circulación controlada y bienes sometidos a usos controlado, en el primero de los casos se pretende controlar la circulación jurídica de un bien privado y en el segundo a controlar el uso del bien. Los inmuebles ubicados dentro de la Zona Protectora ER" pasaron a ser de uso controlado en cuanto se persigue el cumplimiento de un doble fin: uno de carácter negativo consistente en impedir un uso prohibido e inoportuno como es evitar la realización de labores agrícolas o la destrucción de vegetales si no ha sido autorizado previamente, y otro fin de carácter positivo orientado a exigir su utilización con base en lo dispuesto por la Ley o por la autoridad pública: en este caso la Dirección General Forestal. Estos bienes sometidos a uso controlado no dejan de ser privados, se mantienen en esa condición aún cuando poseen cualidades jurídicas con elementos esenciales para su identidad jurídica capaces de ser objeto de cualquier situación objetiva, en cuanto a derechos, poderes, obligaciones, etcétera.

XXVI.-

Como se observa -y ha sido reiterado por esta Sala- no existe un único modelo de propiedad, ni mucho menos un concepto genérico de la propiedad privada, por el contrario existen distintos tipos, diferentes conceptos, y sobre todo distintos regímenes de donde se afirma la existencia de "las propiedades" propias de la legislación especial, para distinguirlas de "la propiedad" del Código Civil. Esto es así porque la propiedad privada -como todos los demás derechos subjetivos-

es un derecho otorgado por el ordenamiento jurídico, con los alcances y límites establecidos por la misma ley, en el caso específico de la propiedad forestal se trata de una propiedad vinculada pues su titular no es libre para fijar el destino de los bienes forestales, como tampoco para fijar el modo de ejercicio de sus facultades de goce y disposición, pues ello por razones de interés social ha sido dejado a la determinación de la ley, así las facultades dominicales están sometidas a un régimen especial. En este sentido esta misma Sala reconociendo la existencia de este tipo especial de propiedad ha distinguido cuando la propiedad forestal es de conservación de aquella susceptible de explotación privada -lo cual puede ocurrir tanto en bienes privados, como en las reservas nacionales, por concesión, como se ha visto- al distinguir entre propiedad forestal empresarial de la propiedad forestal no empresarial. En la resolución N° 68 de las 16 horas del 8 de mayo de 1991 se dijo: "III. en el subjúdice parte del contrato consiste en la aceptación del actor de las normas propias de la legislación forestal, cuyas exigencias obligan a formular una serie de estudios técnicos orientados a darle continuidad a la explotación a través de la sucesiva siembra de árboles maderables, cuyo fin último sería la de estructurar una empresa silvícola, pues si bien el proyecto general implica la extracción de madera en algunas áreas previamente autorizadas - en diferentes momentos y en la medida que se vayan cumpliendo otras obligaciones con la administración forestal- el fin último es convertir una montaña virgen en un proceso continuo que permita luego una actividad agrícola donde -con la intervención permanente del hombre en el ciclo biológico- se vayan sustituyendo unas especies por otras, extrayéndolas debidamente autorizadas generando un enriquecimiento del fundo, y no la destrucción del bosque. A esto conduce el plan de manejo. Diferente sería la situación si solamente se tratara de una venta de madera, como consecuencia de una extracción no conducente a la configuración de una empresa silvícola. IV. La mera extracción permite aceptar la existencia de una propiedad forestal, pero no empresarial. Sería una propiedad forestal empresarial si la actividad del empresario implica la participación suya en el ciclo biológico, desde la siembra cultivo de árboles, sustitución de unas especies por otras, y en general cuidado del bosque con el fin de la producción silvícola, o cuando menos la voluntad de someterse a un régimen jurídico cuya obligación consiste en impulsar una labor empresarial orientada a tener un inmueble caracterizado por producir árboles maderables para ser colocados en el mercado; esto es así porque en los dos últimos casos implica un sometimiento a la normativa forestal. V. Solo cuando el hombre interviene en el ciclo biológico de la vida de las plantas, y hace más productiva la explotación forestal, se estaría en presencia de una actividad cuyo conocimiento compete a la jurisdicción agraria. La mera extracción de la madera de una finca, donde no ha habido intervención del hombre, o si la hay ella se orienta por el contrario a darle fin a ese ciclo biológico, sin preservar las especies maderables, ni darle al bosque un sentido productivo, se trata de una actividad no agraria, y por ende no susceptible de ser conocida por la jurisdicción especializada, sino la civil. Esto es así, a mayor abundamiento, porque con la actividad silvícola se identifica a un empresario agrario, con la mera extracción se identifica a un propietario, titular de una finca conformada también por madera -con accesión civil-, cuya actividad no es agraria."

VI- Al no encontrarse nulidad alguna en el decreto impugnado y haberse declarado inadmisibile la acción en cuanto a los decretos expropiatorios, deben acogerse las excepciones opuestas por el Estado y declararse improcedente la acción. Artículos 128 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública y 59.1 inciso b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. VII- COSTAS: En criterio del Despacho no se da ninguno de los supuestos del artículo 98 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para exonerar en costas a la actora."

De dicho fallo apeló el Lic. Ruiz Herrera en su citada condición, y el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera, integrado entonces por los Jueces Superiores licenciados José Luis Ramírez Camacho, Elvia Elena Vargas Rodríguez y Miriam Anchía Paniagua, a las 10:00 horas del 19 de mayo de 1993, confirmó la sentencia apelada. El Tribunal fundamentó su fallo en las siguientes consideraciones, que redactó el Juez Ramírez Camacho: " I.-

Que este Tribunal prohija el elenco de hechos probados que contiene la sentencia recurrida, habida cuenta que se trata de los elementos de convicción que obran en autos. II.-

No se comparte la manifestación del a-quo, en el sentido de que no existen hechos de importancia que se deban tener por indemostrados, en su lugar se tienen los siguientes: No se ha demostrado en autos que la actora estuviese realizando proyectos turísticos o de alguna otra índole en el inmueble en cuestión, asimismo que los Decretos N°s 8550-G de 5 de mayo de 1978 y 9120-G de 22 de agosto de ese año, se hayan dejado sin efecto alguno. III.-

En el sub-examine inicialmente se impugnó el Decreto Ejecutivo N° 17656-MAG de 25 de julio de 1987, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 153 de 12 de agosto de 1987, pero posteriormente se amplió la demanda contra los Decretos Ejecutivos Números 8550-G de 5 de mayo de 1978, el 9120-G del 22 de agosto de 1978 y los antecedentes y demás actos administrativos que tuviesen relación con ellos; habida cuenta de que tenían relación, pues estos últimos, sea los de la ampliación de la demanda tienen que ver directamente con la expropiación del inmueble propiedad del actor y los primeros con la declaratoria, ampliación de los límites del Parque Nacional Santa Rosa; ahora bien, dicha ampliación a esta litis no tuvo éxito en virtud de que no se encontraba dentro de los presupuestos del ordinal 27-1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues la impugnación de los actos resultaba irregular, dado que se debió hacer en su oportunidad y no esperar a la declaratoria indicada supra, además de que si bien el numeral 21.2 de la citada ley permite la impugnación de los actos consentidos, confirmatorios y reproductoras cuando fueren nulos de pleno derecho, ya se encontraba rebazado el término que al efecto señala el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública; de ahí que en la especie el pronunciamiento únicamente abarca la legalidad del Decreto Ejecutivo número 17656-MAG antes citado. IV.-

De autos se desprende claramente que los actos expropiatorios del inmueble en cuestión no pueden ser impugnados, en virtud de haber caducado los plazos normales para ello, lo que faltaría sería el pago de la indemnización que en definitiva se fije en vía jurisdiccional, lo cual es público y notorio que los trámites se encuentran en estado avanzado, de ahí que no puede la Compañía de Desarrollo Santa Elena Sociedad Anónima aducir que su propiedad la pretende para tal cosa, toda vez que el único que puede disponer sería el Estado, lo cual hizo mediante el decreto impugnado, con base en la Ley 6084 de 24 de agosto de 1977 y en los artículos 35, 36 y 37 de la Ley N° 7032 de 2 de mayo de 1986, y con las facultades que al respecto señala el numeral 140 de la Constitución Política. El hecho de que el Estado procediera de tal manera se debe precisamente a lo indicado supra, en el sentido de que no sólo la finca era objeto de expropiación, sino el acto expropiatorio no podía ser impugnado, pues se dio de parte de la actora un consentimiento tácito, al no impugnarlo a tiempo, por lo que no debe entenderse como un abuso ni desviación de poder de parte de la Administración, y el hecho de que el señor Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas remitiera oficio al señor Procurador a efecto de iniciar las diligencias de expropiación, para el caso resulta ser una excitativa para que se aligeren los procedimientos y se concluya con ellas, dado que resulta obvio que si se habían establecido años atrás no era posible iniciarlas de nuevo. Con respecto a las limitaciones que arguye el personero de la actora, se dan no por efecto del decreto impugnado sino por el decreto de expropiación. V.-

Ha quedado debidamente demostrado el hecho de que la presente litis gira en torno a la impugnación del Decreto Ejecutivo número 1756-MAG de 25 de julio de 1987, publicado en La Gaceta número 153 del 12 de agosto de 1987, el cual para lo que nos interesa establece: "Artículo 1º Ampliase el área del Parque Nacional Santa Rosa, creado por el Decreto Ejecutivo N° 1562-A del 20 de marzo de 1971 ampliado por decretos ejecutivos N° 7013-A del 4 de mayo de 1977 y N° 12062-A del 13 de noviembre de 1980; ratificados por Ley N° 6794 del 25 de agosto de 1982 adicionándole los terrenos comprendidos dentro de la siguiente demarcación; según los mapas básicos escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional: Partiendo de un punto ubicado en la costa del Océano Pacífico cuyas coordenadas son 310.367.85 N y 348.298.19 E, continua con rumbo general noreste a lo largo del límite de la antigua Hacienda Santa Rosa, la cual fue establecida como Parque Nacional Santa Rosa por Decreto Ejecutivo N° 1562-A del 20 de marzo de 1971, hasta el punto de coordenadas 319.700 N y 361.000 E, localizado sobre la carretera Interamericana. Continúa con rumbo general norte, siguiendo el límite oeste del derecho de vía de esa carretera hasta el punto de coordenadas 326.075 N y 356.075 E, de intersección con la carretera a Cuajiniquil (sic). De ahí sigue el límite sur del derecho de vía a esta carretera, con rumbo general oeste, hasta el punto de coordenadas 322.200 N y 356.800 E. De ahí continúa con rumbo general oeste, siguiendo el límite sur de la antigua Hacienda Murciélago, la cual fue incorporada al Parque Nacional Santa Rosa por Decreto Ejecutivo N° 12062-A del 13 de noviembre de 1980, hasta su intersección con el Océano Pacífico en el punto de coordenadas 319.250 N y 323.250 N y 323.250 N y 323.000 E. Procede luego a lo largo de la línea litoral con rumbo aproximado sureste, hasta el punto de origen de esta descripción. Las Islas Murciélago y cualesquiera otras formaciones que emergen de la superficie marina, frente al litoral de esta ampliación y hasta una distancia de seis kilómetros mar adentro, se adicionan igualmente al Parque Nacional Santa Rosa. Artículo 2º Dentro de esta ampliación regirán las disposiciones y limitaciones establecidas para los Parques Nacionales en la Ley N° 6384 del 25 de agosto de 1977. Artículo 3º La protección, administración y desarrollo de dicha zona estará a cargo del Servicio de Parques Nacionales de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 6084. Artículo 4º Rige a partir de su publicación" De ahí que no se deben analizar cuestiones ajenas a él, aún y cuando, evidentemente, guarden estrecha relación, en virtud de que como se ha indicado en consideraciones anteriores, tales situaciones jurídicas como el caso de las expropiaciones y su trámite respecto de la finca propiedad de la aquí actora, y fueron convalidadas al declararse inadmisibles su impugnación, pues resulta obvio, que ante tales circunstancias, el Estado se encontraba y se encuentra facultado legalmente, para ampliar el área del Parque Nacional Santa Rosa, no sólo con la propiedad en litigio sino también, en relación con cualquier bien inmueble de un tercero siempre y cuando, se halle en las condiciones ya señaladas. De otro lado, carece de interés cualquier impugnación si ya el dinero se había depositado en la expropiación y es evidente el interés público en la ampliación de parques nacionales, máxime que se realizó en estricta aplicación de decretos que reúnen los requisitos legales necesarios. Prueba de tal circunstancia es el hecho de que se está en presencia de una ampliación del área y no ante la declaratoria de una reserva sin que medie trámite previo alguno de expropiación, de ahí que la sentencia si bien debe ser confirmada, como en efecto se dispone, ha de ser por las razones que aquí se exponen. Además, cabe señalar, que las argumentaciones que esgrime la parte actora en su mayoría, se relacionan con alegatos objeto de estudio en las diligencias de expropiación del inmueble de marras o en este proceso, las que en todo caso no son atendibles al no haber prosperado la impugnación de ellas como reiteradamente se ha indicado."

5º.-

El apoderado de la actora formuló recurso de casación por estimar violados los artículos 49 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, 1, de la Ley Reulgadora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, N° 3667 de 12 de marzo de 1966, 131 de la Ley General de la

Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978, y 13 de Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales N° 6084 de 17 de agosto de 1977.

6°.-

En los procedimientos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado Zeledón Zeledón; y

CONSIDERANDO:

I.-

El recurso versa sobre la desviación de poder. Se fundamenta en los artículos 49 de la Constitución Política, 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 131 de la Ley General de la Administración Pública y 13 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales. Los motivos de casación planteados se ordenan y clasifican en cuatro temas. En el primero se acusa al Decreto de esconder en realidad un acto de "sustracción de la posesión" porque en esa forma el Estado se apoderaba del terreno sin indemnizarlo, cuando lo correcto era seguir la ley: expropiar y pagar. Al actuar con ese Decreto, se acusa, se creó un mecanismo ilegal para obtener un "parque nacional de hecho" sin siquiera gastar en su mantenimiento. Trátase, se dice, de una maniobra tendiente a asumir una actitud posesiva con el objeto de lograr una disminución en el valor del inmueble, pues si la empresa dejaba de poseer al verificarse el avalúo el perito encontraría una finca de charral, en abandono, pues los propietarios carecerían de la posibilidad de realizar cualquier tipo de actividad productiva, y con ello solo se beneficia el Estado. El fin, se aduce, fue la venganza de la Administración por su incapacidad de negociar un precio de expropiación satisfactorio para sus intereses. Además acusa la existencia de un acto discrecional para perseguir un fin diferente al asignado por la ley a dicho acto, pues el verdadero fin era despojar a la empresa de la posesión y dejar la finca bajo la administración del Servicio de Parques Nacionales. En segundo lugar acusa al Decreto impugnado de impedir la aplicación de la Ley de retrocesión pues transcurridos diez años desde su promulgación, se afirma, aún no se había cumplido el fin expresado en ella. En su caso, se afirma, se dictó un decreto expropiatorio pero la expropiación no ha concluido, no se ha consolidado, por ésto esos terrenos no pueden incluirse dentro del Parque. Y objeta contundentemente las afirmaciones de la sentencia recurrida en cuanto a la existencia de un acto consentido respecto de los decretos expropiatorios. Tercero, se acusa a la sentencia de aceptar como fundamento jurídico del Decreto la Ley N° 6084 del 24 de agosto de 1977, los artículos 35, 36 y 37 de la Ley N° 7032 del 2 de mayo de 1986, así como el numeral 140 de la Constitución Política, pero la Sala Constitucional declaró la Ley N° 7032 contraria a la Carta Magna y nulos todos los decretos derivados de ella. Finalmente endilga al Estado incompetencia para ampliar el área del Parque Nacional Santa Rosa con ningún tipo de propiedad, menos la suya por encontrarse en litigio, pues ello es contrario al artículo 37 de la Ley Forestal N° 7174 del 28 de junio de 1990. Por el contrario para ello estima necesaria una ley especial. En consecuencia se señala la violación del artículo 13 de la Ley N° 6084 por falta de aplicación.

II.-

El recurso de casación planteado adolece un doble orden de defectos técnicos cuyo señalamiento conviene indicar pues si se profundizara en ellos incluso podría la Sala denegarlo por no cumplir con los requisitos legales (Artículos 591 y siguientes del Código Procesal Civil). Se procederá al análisis más adelante de los motivos invocados. Pero si se indican estos defectos para una recta comprensión del recurrente de las limitaciones de su articulación. El primer lugar casi todos los reproches se dirigen contra el Decreto Ejecutivo dictado en 1987 por el Estado para conformar el Parque Nacional Santa Rosa. No combaten propiamente la sentencia. Si bien esa es la pretensión del contencioso administrativo este Tribunal no es una tercera instancia. Su obligación era

endilgar vicios y violaciones normativas a la sentencia y no precisamente al Decreto. Esto es así porque la Casación ha sido concebida para juzgar sentencias. Juzga si se violó la ley. Su fin es la defensa del ius constitutionis, el Derecho positivo. En tal virtud tiene una doble función: A) la función nomofiláctica orientada a la protección de los principios de igualdad y seguridad jurídica, ésto es la correcta aplicación del Derecho en los fallos judiciales, para lograr el imperio de los valores de la igualdad ante la Ley y la seguridad jurídica, para evitar la subrogación de la Ley al arbitrio del Juez; y, B) la función unificadora de la jurisprudencia a través de un órgano supremo, ubicado sobre los demás Tribunales de instancia, ésto es la unidad de la interpretación de las normas legales, la labor judicial creadora, evitar la incertidumbre por aplicación diversa de las mismas normas, con el objeto de cumplir con un "interés general" en una correcta interpretación del Derecho. Y, en segundo lugar, el otro defecto técnico es porque si bien el recurso plantea una serie de circunstancias, no hechos en el sentido técnico procesal, esas circunstancias no pueden variar en modo alguno lo probado y no probado por la sentencia impugnada. Esto solo habría sido posible si el casacionista hubiere combatido eficazmente los hechos como problema probatorio en los términos señalados por el artículo 594 inciso 3) del Código Procesal Civil. Por esta razón el recurso debe declararse informal en cuanto a la violación indirecta de las normas de fondo. En el recurso no se señalan los tipos de errores probatorios, no se indican las pruebas erróneamente apreciadas y menos se citan las normas de prueba violadas. Como no cumplió con estas exigencias jurídicas el cuadro fáctico sobre el cual gira la aplicación normativa es el mismo de la sentencia impugnada. Para una adecuada comprensión de lo anterior se explica, como lo hace a menudo esta Sala, las posibilidades jurídicas ofrecidas por el inciso 3) del numeral 594 citado. En efecto el Tribunal puede cometer dos tipos de errores: de hecho o de derecho. Opera el error de hecho cuando los Tribunales incurren en equivocaciones materiales al apreciar la prueba. Así, deducir de una declaración de un testigo un hecho no manifestado por éste, o de un perito poner como expresada una calificación no dada, o bien extraer de un documento un contenido no comprendido por éste. En este caso cuando el recurrente alega la existencia de este error de hecho no es necesario el señalamiento de las normas referidas a las pruebas infringidas, pues la simple constatación basta para que Casación proceda a su estudio y análisis, determinando si en la especie se encuentra o no el reproche probatorio planteado. El error de derecho consiste en otorgarle a las pruebas un valor del cual carecen o dejar de concederles el atribuido por ley. El recurrente en este caso deberá indicar en forma expresa las normas legales infringidas sobre el valor de los elementos probatorios apreciados erróneamente. Lo común en las dos clases de errores -el de hecho y el de derecho- es la exigencia hecha al recurrente para expresar en forma clara y precisa las leyes de fondo infringidas, y los argumentos de como ello sucede, como consecuencia de la equivocada apreciación reclamada. En ambos casos también deberán indicarse cuáles han sido las pruebas mal apreciadas, calificar los errores cometidos y señalarlos en esa forma a la Sala. No obstante, el recurso de casación no se califica como formalista. Si es técnico, y en ese sentido el casacionista debe observar las exigencias del ordenamiento jurídico, so pena de declararse el recurso sin lugar por incumplir con los requerimientos procesales mencionados. Por lo expuesto, al no cumplir el recurrente con los requisitos formales mínimos procede declarar sin lugar el recurso en este aspecto.

III.-

En razón de todo lo anterior, para una correcta comprensión de todo cuanto se resolverá, un breve resumen de los hechos y lo acaecido en el proceso conviene plantear. En efecto por decreto ejecutivo N° 1562-A del 20 de marzo de 1971 se creó el Parque Nacional Santa Rosa. La finca Santa Elena inscrita en el Registro Público de la Propiedad, Partido de Guanacaste, tomo 1975, folio 321, Número 24.165, propiedad de la actora, fue expropiada por los Decretos N° 8550-G del 5 de mayo de 1978 y 9120-G del 22 de agosto del mismo año, por estar ubicada al norte del Parque y ser necesaria para cumplir con los fines conservacionistas del Estado en esa zona. Por Decreto Ejecutivo N° 17656-MAG del 25 de julio de 1987 se modificaron los límites del Parque Santa

Rosa incluyendo dentro de éstos el área de la finca expropiada. Se tuvo como no probada, por parte de la actora, ni la vocación turística de esa finca, ni la pérdida del efecto de los decretos expropiatorios. La acción pretende la nulidad, por abuso de poder, del Decreto N° 17656-MAG. El Juzgado de primera instancia la declaró sin lugar y el Tribunal Superior confirmó el fallo.

IV.-

Dentro de los requisitos de validez del acto administrativo está el fin. Los otros requisitos son órgano, investidura de su titular, competencia, causa, motivo y contenido. Por fin del acto se entiende en el Derecho administrativo el objetivo perseguido a satisfacer por la Administración. Siempre deberá ser un fin público y específico en beneficio de la colectividad. El vicio del acto administrativo en el fin es la desviación de poder. Por tal se entiende la falta de adecuación entre los móviles de la actuación administrativa y su fin. Todo acto administrativo debe ir revestido de un interés público. Si no lo tiene se incurre en desviación. Esto es abuso de poder, de derecho o de mandato. La naturaleza jurídica de este requisito tiene fundamento en dos tesis: a) según la denominada de la moralidad administrativa la administración no puede obrar de acuerdo a móviles deshonestos o de mala fe, se supone la subordinación del poder administrativo al bien del servicio, y, b) conforme la llamada de la legalidad administrativa la administración debe adecuar sus actuaciones al principio de legalidad. La prueba en la desviación de poder exige establecer la divergencia del fin del acto desviado con el fin perseguido por ley. No se trata de una prueba material. El acto desviado oculta el fin vicioso. Debe ser un análisis realizado por el Juez a la vista de los hechos concretos demostrados. En nuestro ordenamiento jurídico la Constitución Política señala dicho vicio como causal de impugnación de los actos administrativos (Artículo 49). La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa define la desviación de poder como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por ley (artículo 1). La Ley General de la Administración Pública lo define como la persecución de un fin distinto del principal con detrimento de éste (artículo 131.3).

V.-

El primer reproche para sostener la desviación de poder tiende a señalar la existencia de una "expropiación de la posesión" a través del Decreto N° 17656 de 1987, una "sustracción de la posesión" por la incorporación de las tierras de la empresa dentro del Parque de Santa Rosa. Acusa la existencia de una cierta expropiación de hecho porque se crea un "parque de hecho". Esta Sala ha analizado la figura de la expropiación de hecho como un ilícito de la misma expropiación en la sentencia N° 166 de las 16 horas 20 minutos del 18 de diciembre de 1992. Para distinguir entre una y otra los considerandos II, III, IV, V, VI y XXXV se incorporan con la numeración de ésta para mayor claridad.

VI.-

Para el logro de sus fines el Estado requiere una serie de recursos económicos, y para su obtención, puede emplear medios voluntarios (v. gr. la contratación administrativa) o coactivos (v. gr. el sistema impositivo), siendo fiel expresión de estos últimos la expropiación. A través de este instituto se equilibran el interés público y el privado, en vista de las exigencias del primero. La institución debe operar excepcionalmente porque el principio en nuestro ordenamiento jurídico es el disfrute privado de la propiedad (V. Sala de Casación N° 14 de las 14 horas 30 minutos del 29 de enero de 1960). Los fines de la vía coactiva, no deben ser espurios ni instrumento para suplir la ineficiencia estatal, lucrar o especular.

VII.-

En el transcurso histórico de la institución se ubican varias tesis formuladas para encontrarle fundamento. A) Unos la explican en la colisión entre el interés público y el privado, pues la

facultad de expropiar emana de la superioridad del derecho público sobre el privado; sin embargo, tal colisión resulta imposible pues no se trata de intereses cualitativamente idénticos. B) Otros recurren al concepto de la función social de la propiedad, sea la propiedad debe generar una utilidad a la Sociedad, imponiendo la ley una serie de obligaciones y prohibiciones en aras del interés general, de modo tal que si el propietario incumple, la ley sanciona al propietario con su pérdida forzosa; la función social explica la figura de la denominada "expropiación-sanción" en cuanto a los bienes productivos (V. artículos 142, 144 y 154 de la Ley Número 2825 del 14 de octubre de 1961 y sus reformas Ley de Tierras y Colonización), pero este criterio no es aplicable a la multiplicidad de formas de exteriorización de ese instituto porque al no ser productivos todos los bienes no todos los objetos expropiables cumplen una función social (v. gr. obras de valor histórico o artístico). C) Algunos recurren a la teoría de las reservas para explicar la ratio essendi de la expropiación; conforme a esta doctrina como la propiedad evolucionó de una forma colectiva a una individual, la Sociedad políticamente organizada se reservó el derecho de sustraer de la esfera individual, mediante una indemnización, aquellos objetos necesarios para la satisfacción de un interés público. D) En determinado momento histórico, la teoría del dominio eminente (dominium eminens), de origen feudal gozó de gran predicamento, esta construcción dogmática está vinculada a la soberanía territorial del Estado (la cual tuvo su origen en los derechos especiales reconocidos al príncipe en el sistema feudal), siendo la expropiación el ejercicio del dominio eminente que tiene el soberano sobre los bienes de los súbditos, quienes solamente gozan del dominio útil. Esta teoría no explica la expropiación de los bienes muebles ni de los derechos patrimoniales, pues está directamente vinculada a la soberanía territorial, además de concebir la indemnización al expropiado como una concesión graciosa del soberano, y no como la satisfacción económica para compensar la extinción de un derecho subjetivo. E) Es la teoría de los fines del Estado la que explica satisfactoriamente la justificación del instituto objeto de examen; conforme ese planteamiento teórico, el cual tiene un fundamento pragmático, el Estado utiliza una serie de instrumentos, entre los cuales figura la potestad expropiatoria, para el logro de sus fines socio-económicos y, sobre todo, del bien común (V. Corte Plena Sesión Extraordinaria N° 33 de 3 de agosto de 1933).

VIII.-

El instituto expropiatorio se justifica por cuanto el derecho de propiedad no es absoluto. Por el contrario, además de ser un derecho subjetivo debe satisfacer necesidades colectivas e intereses públicos. La expropiación no altera el régimen general de la propiedad, es consustancial con él pues cuando por un interés público se impone un sacrificio al privado, éste se debe minimizar mediante su compensación con un valor económico equivalente. La carga de la extinción de la propiedad no recae en el expropiado; la indemnización corre a cargo de todos los administrados, a través del sistema tributario, al ser tomada de los fondos públicos.

IX.-

Etimológicamente el vocablo deriva de "ex" y "proprio". Significa privación de la propiedad, es decir, se trata de un acto ablativo referido al derecho que se tiene sobre un objeto. Por ello en los ordenamientos jurídicos donde la propiedad es un derecho fundamental, constitucionalmente garantizado, como el costarricense, la expropiación únicamente procede en los casos previstos por la ley, y el poder de expropiar es conferido solo a la autoridad pública. En un sentido muy general, expropiación es toda adquisición forzosa o coactiva del derecho de propiedad privada, o de alguno de sus atributos, sobre un bien o derecho, por parte de un ente público, con fundamento en un poder concedido por la ley. A la luz de este criterio se comprenden una serie de hipótesis heterogéneas propias del derecho constitucional, penal, procesal o bien del administrativo. Empero, cabe advertir, el núcleo esencial de la expropiación está en la preordenación de la adquisición estatal en aras de la realización de un determinado interés público o social, esto exige

que la titularidad de un bien o derecho sea transferida a un sujeto distinto. Por lo anterior, debe excluirse el supuesto según el cual la privación obedece a una sanción o pena (penal o administrativa) o como medida de seguridad. En una acepción jurídica más estricta, es un instituto (de derecho público) encargado de satisfacer un interés o causa de utilidad pública. Se traduce, entonces, en una privación coactiva y singular (sacrificio), por parte del Estado, del derecho de propiedad de un particular o de un ente público sobre un bien determinado, siguiendo un procedimiento especial, donde habrá indemnización previa a la entrada en posesión. Esa privación o ablación del derecho de propiedad apareja su extinción, en consecuencia debe ser sustituido por un valor económico equivalente, y así el destino del objeto expropiado se transforma en uno al servicio del interés público.

X.-

La expropiación cumple un doble rol: como una potestad irrenunciable del Estado, y como garantía del administrado frente a la supresión de su derecho de propiedad adolecida en su patrimonio. La expropiación constituye un sacrificio singular y concreto, y como tal discriminatorio, por ende en aplicación del principio de la igualdad ante las cargas públicas (Artículos 18 y 33 de la Constitución Política) exige una restauración o compensación indemnizatoria. El carácter singular de la expropiación ha ido perdiendo su naturaleza de rasgo definitorio ante el surgimiento de las llamadas expropiaciones generales: éstas afectan un número indeterminado, pero determinable de propietarios, tal es el caso de las expropiaciones necesarias para consolidar un parque nacional, o bien la denominada expropiación por zonas o grupos de bienes, entrándose de obras de gran envergadura cuya exigencia es expropiar extensas zonas territoriales o de bienes (evitándose múltiples tasaciones y procedimientos, y consecuentemente diferencias indeseables en los avalúos, no justificadas por la similitud de las zonas o la misma categoría de bienes). Otra de las connotaciones importantes de la expropiación, como ejercicio de una potestad, es su deliberada orientación a privar o sustraer un derecho de la esfera patrimonial privada. El concepto también ha experimentado una notable evolución, pues la expropiación por interés público o por utilidad pública, strictu sensu, comprende hoy no solo la hipótesis de la expropiación clásica, de bienes inmuebles (o derechos reales sobre ellos) para la realización de una obra pública, sino también las expropiaciones específicas (agrarias, urbanísticas, de empresas, de bienes empleados por el concesionario de un servicio público, y muchos otros tipos).

XI.-

La expropiación de hecho es una forma irregular del instituto en examen. Se verifica cuando la Administración priva o ataca la esfera patrimonial del administrado. Implica un despojo real y efectivo sin ajustarse a los límites fijados a la potestad expropiatoria, o discurriendo al margen del procedimiento expropiatorio establecido por la ley. Se verifica cuando la Administración se apodera, de facto, de un bien o de un derecho de un particular, sin haber declaratoria del interés público o procedimiento expropiatorio, o indemnización, o ninguno de estos elementos. Puede ocurrir, igualmente, cuando pese a la existencia de la declaratoria, el procedimiento resulta omiso, en cuanto a sus requisitos sustanciales, o aparentes, denotándose así una grave irregularidad (falta de interés público legalmente comprobado, intervención de autoridades incompetentes, ausencia de indemnización previa, avalúo unilateral, etc.). En tales supuestos la Administración se ha apropiado materialmente del objeto, o por lo menos tiene una clara intención de despojo. Frente a la expropiación de hecho, el administrado puede ejercer una serie de acciones protectivas de la integridad de su patrimonio, pero principalmente puede recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa sea para lograr la indemnización derivada de la expropiación de hecho o bien para lograr la restitución del bien convirtiendo en nugatoria la desposesión. El particular tiene, indubitablemente, un derecho subjetivo a que la Administración observe las formas procedimentales en la expropiación. La misma figura de la expropiación de hecho es analizada, no como hasta ahora se ha analizado sino como resultado de un exceso en el uso de la facultad

otorgada al legislador en el segundo párrafo del artículo 45 constitucional de imponer limitaciones de interés social al derecho de propiedad; se sostiene que tales casos se darían cuando la ley afecta y restringe aquellas facultades inherentes al derecho de propiedad sin cuyo ejercicio el derecho termina siendo mera titularidad del sujeto sobre el bien; se trataría de limitaciones que al afectar el contenido mínimo o núcleo básico del derecho de propiedad, constituirían limitaciones expropiatorias que darían lugar a la correspondiente indemnización, aunque jurídica y formalmente no se presenten como tales, sino como simples limitaciones al derecho de propiedad impuestas al tenor del precitado párrafo segundo del artículo 45 constitucional. Precisamente, la facultad otorgada al legislador en el párrafo segundo del artículo 45 es la de configurar el derecho de propiedad limitándolo en función de los intereses sociales y por motivos de necesidad pública, y en tanto lo configura necesariamente afecta su contenido. De allí que no sería correcto calificar como expropiaciones de hecho las limitaciones que la ley impone a la propiedad cuando éstas afectan el contenido mínimo o núcleo básico del derecho de propiedad, pues dicha afectación es propia de la potestad otorgada al legislador.

XII.-

Evidentemente no se está en presencia de una expropiación de hecho. No media algún tipo de "sustracción de la posesión" como es calificado y menos puede afirmarse la creación de un "parque nacional de hecho". Por el contrario el Decreto impugnado tiene una naturaleza distinta. Para los Tribunales de instancia y para esta Sala queda clara la distinción entre los Decretos expropiatorios de 1978 y el Decreto impugnado. Por los primeros el Poder Ejecutivo adquiere forzosamente la finca Santa Elena para cumplir con un fin proteccionista de la Naturaleza. Dichos decretos deben seguir el trámite judicial conducente a poner en posesión del Estado el inmueble y permitir al administrado su indemnización. De estos decretos no se ha demostrado su falta de eficacia. En ese sentido se pronuncia la sentencia impugnada en los hechos no probados. Pero además por medio de este proceso la actora pretendió ampliar su demanda para anularlos. En ello no tuvo éxito pues ya todos los plazos para impugnarlos estaban vencidos. Así se declaró por los órganos de instancia y por esta Sala en su oportunidad. Ello confirma su validez. Una situación distinta opera con el Decreto 17656-MAG de 1987 porque su fin fue el de fijar los límites del Parque Nacional Santa Rosa. Dentro de esos límites se incorporó la finca Santa Elena porque contra ella el Estado había dictado decretos de expropiación. Este último no refiere ni a la toma de posesión ni a la indemnización. Se trata de una simple fijación de límites. El fin de los decretos de expropiación era adquirir la finca Santa Elena conforme lo faculta la Constitución y la Ley. El fin del Decreto impugnado era el de delimitar territorialmente los límites del Parque. Si la expropiación pretendía adquirir la finca Santa Elena para constituir una zona de protección y se encontraba, o se encuentra, en trámite el proceso expropiatorio, ello no es óbice para someterlo a la administración de los parques nacionales. Por el contrario si no lo hubiere hecho quizá sí habría mediado un incumplimiento de deberes. Los decretos expropiatorios deben conducir necesariamente a la desposesión del administrado para el cumplimiento del fin público. El acusado de nulidad tiene como finalidad someterlo a un régimen jurídico establecido en la ley. En este sentido no puede calificarse el Decreto de 1987 como un Decreto expropiatorio pues años antes a su promulgación se dictaron los verdaderos decretos de expropiación y su fin se orienta sobre todo a la ordenación del territorio y a darle al área expropiada un régimen dentro de un sistema jurídico. No encuentra esta Sala el vicio acusado. Ese Decreto no es un acto de "sustracción de la posesión" como lo califica el recurrente ni tampoco su fin era para despojar a la empresa de la posesión y dejar a la finca bajo la administración del Servicio de Parques Nacionales. Los argumentos referidos a la afectación del avalúo por la existencia del Decreto o mediar una cierta venganza de la administración contra la empresa son aspectos eminentemente probatorios sobre los cuales está inhibida esta Sala a pronunciarse por los aspectos técnicos ya señalados.

XIII.-

Se ataca al Decreto, y no a la sentencia, en el segundo reproche, con el argumento de constituir éste un instrumento para impedir la aplicación de la Ley de retrocesión. Esta Sala ya ha analizado esta figura. En efecto la reversión o retrocesión constituye un derecho del expropiado emergente de la inviolabilidad de la propiedad privada como garantía de rango constitucional consagrada por la Constitución Política (artículo 45), a fin de reclamar la devolución del bien expropiado, previo reintegro de la indemnización recibida. Este derecho suele ser ejercido después de consumado el proceso expropiatorio. Si la Administración expropiante no cumple con el destino causal de la expropiación (causa expropriandi), dado el carácter instrumental de la expropiación para el logro y consecución de los intereses públicos. Trátase de una acción real de derecho público en cuanto tiende a reincorporar en el patrimonio del sujeto pasivo el bien expropiado, por estar enmarcada dentro del régimen de la expropiación. La calificación de interés público o utilidad pública constituyó tradicionalmente un requisito que no lo podía determinar el Poder Judicial, estaba reservado al Legislativo y Ejecutivo: los jueces estaban limitados a comprobar o verificar su inexistencia o desconocimiento por la Administración. Primero con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, su jurisprudencia, y más recientemente con la Ley de Jurisdicción Agraria el Poder Judicial puede calificar el interés público o la utilidad pública invocada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la necesidad, beneficios y medios para ejecutar la expropiación, con lo cual ha operado un cambio importante en este aspecto. La retrocesión constituye un corolario lógico de la ausencia de causa expropiatoria. Al no existir interés público o causa de utilidad pública, cesa la causa expropriandi del sujeto activo (expropiante), ello determina el renacimiento del derecho del sujeto pasivo (expropiado). Al no ser destinado el bien a la ratio essendi justificante de la expropiación, se desvanece la causa, lo anterior es una manifestación del aforismo "Cesante ratione legis, cessat ejus dispositivo". El interés público legalmente comprobado o el fin de utilidad pública no se cumple cuando se le da otro destino al bien expropiado, aun cuando también sea público. La retrocesión se encuentra anclada en el fundamento mismo de la propiedad. Si bien ésta cede ante la expropiación en cuanto satisface un interés público, al desaparecer aquél (por no dársele el destino previsto al bien), cesa la causa y resurge el derecho del propietario amparado por la razón de ser misma de la propiedad. El bien expropiado debe ser destinado a satisfacer el interés público, la causa expropriandi, de lo contrario la expropiación estará irremisiblemente viciada. Desde una perspectiva general, como se señaló, la retrocesión cabe cuando hay incumplimiento de la finalidad o causa expropiatoria. Sus dos principales supuestos de procedencia son los siguientes: a) cuando el expropiante altera o cambia el destino del bien que motivó la expropiación (causa expropriandi); y, b) cuando el expropiante, a pesar de haber expropiado, no utiliza el bien para la finalidad prevista. El efecto principal de la retrocesión supone una invalidez sucesiva, sobrevenida a la expropiación, al desvanecerse la causa como elemento esencial. Sus efectos se producen hacia el futuro, no se condena la validez originaria de la expropiación, sino la cesación de sus efectos mediante una retransmisión que supone una devolución recíproca de prestaciones. El efecto primario de la retrocesión será la devolución del bien objeto de la expropiación. Correlativamente el expropiado deberá devolver la suma recibida en concepto de indemnización (justiprecio), y no el valor real o venal del inmueble al pretender la retrocesión -aumento del valor del inmueble experimentado por sí mismo, sin la acción del expropiante-. Lo contrario implicaría reconocerle un beneficio económico al expropiante a pesar de haber omitido darle un destino específico al bien (fin de interés público), en tal sentido, la expropiación e igualmente la retrocesión no pueden ser causa de enriquecimiento injusto o ilegítimo para la Administración. En cuanto a los intereses exigibles por el expropiado, puede sostenerse que los frutos civiles producidos por el monto de indemnización compensan los que pudo haber producido el bien si hubiese permanecido en su patrimonio. Sobre las mejoras útiles, el expropiado debe indemnizar las realizadas por el expropiante, de lo contrario habría un enriquecimiento sin causa. (Sentencia número 236 de las

14 horas del 26 de diciembre de 1991, reiterado en Sentencia número 166 de las 16 horas y 20 minutos del 18 de diciembre de 1992).

XIV.-

El reproche al Decreto, y no a la sentencia, de constituir éste un instrumento para impedir la aplicación de la Ley de retrocesión y por tal constituir una forma de desviación de poder no puede ser de recibo. En primer lugar, como ya se dijo, la casación juzga sentencias y no casos. Por ello el recurrente debe combatir la sentencia y no el acto. Pero si el mismo casacionista afirma como fin de aquél haber sometido la finca a la administración del Servicio de Parques Nacionales antes de cumplido el término de diez años de dictados los decretos expropiatorios, y con ello haberle impedido utilizar esa ley, más bien confirma la tesis sostenida por esta Sala al resolver el primer reproche de la existencia real de un fin público. En efecto la promulgación del Decreto reitera - pues ya quedó claro en los decretos expropiatorios- la definición del Estado de someter la finca Santa Elena a una actividad conservacionista, a un fin público. No puede haber en ese accionar ningún tipo de abuso de poder. Por el contrario es a la actora, si pretende la restitución del inmueble, a quien no convendría la afectación a ese fin. Pero ello ya fue consentido desde cuando no aceptó vender la finca Santa Elena para reclamar sus derechos a una indemnización mayor por medio del trámite de expropiación.

XV.-

Dentro del segundo motivo también conviene profundizar el tema del acto consentido. Esto lo ataca el recurrente pero ello a nada conduce. Fue un comentario de la sentencia de segunda instancia de lo acontecido en el proceso. Ello se debió a la ampliación pretendida a la interposición de la demanda para anular los decretos expropiatorios. Tanto el Juzgado como el Tribunal, y más tarde esta misma Sala ante recurso de casación interpuesto, declararon su improcedencia porque habían transcurrido todos los términos para su impugnación. En tal sentido se planteó este argumento del acto consentido. Pero como ello ya fue resuelto el tema está preterido. A nada conduce el reproche ni implica violación de ley susceptible de quebrar el fallo impugnado.

XVI.-

En el tercer agravio se acusa al Tribunal de haberle dado validez al Decreto de 1987 pese a la posterior declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Forestal N° 7032 del 2 de mayo de 1986 por parte de la Sala Constitucional. Esto por cuanto esa ley constituye el fundamento del Decreto. Efectivamente la Sala declaró inconstitucional esa ley (Voto N° 546-90 de las 14 horas 30 minutos del 22 de mayo de 1990). Pero el vicio de esa ley fue declarado por haber sido aprobada con un número inferior de los votos exigidos por la Constitución para imponer límites a la propiedad privada conforme al artículo 45 de la Constitución Política. El análisis de este agravio debe verse a la luz de lo ya señalado en otras oportunidades por esta Sala y en recientes reformas legales y constitucionales de gran importancia.

XVII.-

En la misma Constitución se encuentran nuevas normas orientadas a la tutela de los recursos naturales. A manera de ejemplo con la reforma introducida al artículo 6° de la Constitución (en virtud de la Ley N° 5699 del 5 de junio de 1975, y aprobada en primera legislatura con la N° 5579 del 24 de setiembre de 1974) se dice "... a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas ...", siendo, en consecuencia, al Estado obligatorio proteger y conservar esas zonas -las cuales no son solo territoriales- de donde la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente adquieren un tratamiento especial. Por su parte cuando el artículo 50 establecía la obligación del Estado de procurar el bienestar de todos sus habitantes, organizando y estimulando

la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, esa riqueza debe entenderse también referida a los recursos naturales y el ambiente como base de la riqueza esencial y primordial para lograr cualquier tipo de desarrollo sostenible. No deja de resultar interesante también el numeral 69 en cuanto consagra una obligación para la conservación de los suelos. En un ámbito más amplio, referido al Derecho Ecológico, también el artículo 89 -aún cuando ubicado dentro de la Sección de la cultura- tiene orientaciones de protección, conservación y desarrollo, tanto del patrimonio histórico como artístico de la Nación. Por su parte el 121 inciso 14 y el 140 inciso 19, marcan pautas a la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en relación a bienes y recursos de dominio público ligados a altísimos intereses también públicos (Sentencia N° 189 de las 14 horas y 30 minutos del 30 de octubre de 1991).

XVIII.-

Hoy el cuadro constitucional sufrió una profunda evolución con la reforma a su artículo 50. Ahora consagra expresamente el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se establece: "... Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes". Esta reforma operó mediante la Ley N° 7412 del 24 de mayo de 1994 (La Gaceta N° 111 del 10 de junio del mismo año). En tal virtud el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado constituye un verdadero derecho humano. Se le ubica dentro de los derechos de solidaridad, o derechos humanos de la tercera generación.

XIX.-

La historia de la normativa forestal presenta cuatro momentos, con sus particularidades y vicisitudes pero con una única filosofía de conservación de los recursos naturales, como única forma de que la Naturaleza se mantenga, y dentro de ella pueda sobrevivir la fauna y la flora, y particularmente el ser humano. La primera etapa se encuentra enmarcada por la Ley Forestal N° 4465 del 35 de noviembre de 1969 (La Gaceta N° 224 del 2 de diciembre), incipiente y con una serie de limitaciones técnicas y jurídicas, cuyo vacío pretendieron llenar las reformas introducidas por las Leyes N° 6084 del 24 de agosto de 1977 (La Gaceta N° 116 del 7 de setiembre) y la 6442 del 22 de mayo de 1980 (La Gaceta N° 109 del 10 de junio). Pero esas reformas no fueron suficientes para tener un cuerpo orgánico capaz de hacerle frente al complejo problema forestal, por lo que se abre una nueva etapa a través de una normativa mejor concebida a través de la Ley N° 7032 del 7 de abril de 1986 (La Gaceta N° 85 del 7 de mayo), la cual fue posteriormente declarada inconstitucional (como se señala en forma más detallada en el Considerando siguiente) procediendo la Sala Constitucional a anularla para dejar vigente la N° 4465, lo cual significará el cierre de la segunda etapa para retrotraerse hasta el 25 de noviembre de 1969. La tercera etapa opera con la promulgación de otra Ley Forestal, la N° 7171 del 28 de junio de 1990 (publicada en La Gaceta N° 133 del 16 de julio), cuyo fin fue el de promulgar nuevamente el texto de la declarada inconstitucional -la N° 7032- atendiendo a los planteamientos de la Sala Constitucional, por lo que se encuentran una serie de cambios en su texto definitivo. La última la constituye la aprobación de la Ley Forestal N° 7575 del 5 de febrero de 1996 (Alcance N° 21 a La Gaceta N° 72 del 16 de abril de 1996) con vigencia al momento de dictarse esta sentencia. Para todo véase la Sentencia N° 189 de las 14 horas y 30 minutos del 30 de octubre de 1991 dictada antes de promulgarse la ley de este año.

XX.-

Pero la Sala Constitucional no dejó ningún vacío jurídico cuando declaró contraria a la Constitución la Ley Forestal N° 7032 de 1986. Por el contrario su voto dejó vigente la Ley Forestal

Nº 4465 del 25 de noviembre de 1969. Precisamente la derogada por la Nº 7032 de 1986. Ello ocurrió en virtud de la doctrina de la sobrevivencia del Derecho. En este caso no puede existir ningún problema porque los principios de una ley son los mismos de la otra. En efecto en el nuevo cuadro jurídico no se incorpora ninguna norma aplicable a la empresa actora distinta, más gravosa, o con el vicio por el cual se declaró contraria a la Carta Magna a ese cuerpo legal. Los artículos 35, 36 y 37 de la normativa de 1986 corresponden a los numerales 18, 22 y 23 de 1969. Entonces ese derecho no murió. No se dio un vacío jurídico susceptible de dejar sin fundamento todo el resto del ordenamiento jurídico. Esto es así porque si se interpretara la declaratoria de inconstitucionalidad como lo hace el recurrente el sistema jurídico colapsaría. Igual sucedió cuando la Sala Constitucional declaró inconstitucional la Ley de Inquilinato Nº 7101 del 6 de octubre de 1988 y reestableció la vigencia de la Ley Nº 6 del 21 de setiembre de 1939 (Sentencia Nº 479-90 de las 17 horas del 11 de mayo de 1990). Para evitar la carencia de regulación la Sala Constitucional, de acuerdo a sus potestades, anula una ley pero devuelve la vigencia de otra. No deduce esta Sala, por la inconstitucionalidad declarada a la Ley Forestal, la existencia de una desviación de poder. Además existen convenios y tratados internacionales, con rango superior a las leyes nacionales, para establecer como fin primordial de los Estados modernos la conservación del medio ambiente.

XXI.-

El cuarto agravio, según el recurrente, consiste en la incompetencia del Estado para ampliar el área del Parque Nacional Santa Rosa con la finca Santa Elena. Ello por no haber concluido el proceso expropiatorio en su contra. El alegato no es de recibo. Una vez dispuesta la expropiación, con fines de utilidad pública, el expropiado tiene derecho a discutir el precio pero ello no impide al Estado para disponer del inmueble. Menos aún para someterlo al fin público declarado en el Decreto expropiatorio. Esto es a cumplir el fin para el cual se dictó el acto. No puede prevalecer el interés privado sobre el público. El argumento del casacionista es al revés. Si se interpretara como lo hace el actor interés particular de la fijación del precio prevalecería sobre el interés público. Si media el fin establecido en el ordenamiento jurídico normalmente es urgente la disponibilidad del inmueble por parte de la Administración para entrar en posesión de la propiedad expropiada. No habría sentido posponer esa disponibilidad a una discusión meramente patrimonial. El administrado no sufre menoscabo de sus derechos en modo alguno. Siempre se le garantiza su derecho a la indemnización. Distinto sería si la toma de posesión implica pérdida del derecho a recibir el precio. Y esto es así porque el fundamento del recurrente de haber violentado la Administración el artículo 37 de la Ley Forestal Nº 7174 del 28 de junio de 1990 y el 13 de la ley Nº 6084 resulta equivocada. En efecto, cualquier bien entra a formar parte de los bienes públicos en múltiples formas, dentro de ellas por medio de un Decreto Ejecutivo como acontece en este caso, pero para salir de ese destino y entrar dentro de los bienes privados sí requiere de una ley especial. Es este caso el recurrente está interpretando equivocadamente el principio y por tal su planteamiento no resulta atendible. Esto es la Finca Santa Elena puede entrar dentro del patrimonio público con solo un Decreto, como ha acontecido, pero para salir de ese patrimonio solo podría operar por medio de una ley. Nunca al revés.

XXII.-

En razón de todo lo anteriormente expuesto no encuentra esta Sala motivo para quebrar la sentencia impugnada pues no existen las violaciones normativas acusadas. En consecuencia procede declarar sin lugar el recurso y condenar al casacionista al pago de las costas.

POR TANTO:

Se declara sin lugar el recurso. Las costas son a cargo de quien lo interpuso.

Edgar Cervantes Villalta

Ricardo Zamora C.

Hugo Picado Odio

Rodrigo Montenegro T.

Ricardo Zeledón Z.

Nº 101-96 bis

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- San José, a las dieciséis horas del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

Vistas las anteriores gestiones que formulan los representantes de las partes contendientes, en las que solicitan adición y aclaración de la sentencia de esta Sala número 101 de las 10:00 horas del 30 de setiembre de 1996.

Redacta el Magistrado Zeledón Zeledón; y

CONSIDERANDO:

I.-

La adición y aclaración planteada es evidentemente extemporánea. Incluso el expediente ya había sido devuelto al Tribunal. Expresamente así lo reconoce el gestionante. En consecuencia debe rechazarse la gestión. Y este rechazo no significa, en modo alguno, como se afirma, afectar el derecho de defensa. Si el gestionante salió del país con ello no se le causó ninguna indefensión a su representada. Si bien el Lic. Miguel Ruiz Herrera es el apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa también en autos consta un poder judicial otorgado en este juicio a los licenciados Manuel Peralta Volio y Edgar Villalobos Brenes. Dicho poder fue otorgado por el mismo apoderado generalísimo. Todos los profesionales forman parte del mismo Bufete "Vargas, Jiménez & Peralta", lugar señalado para notificaciones por los tres profesionales. En todo caso la jurisprudencia de esta Sala de los numerales 158 y 611 del Código Procesal Civil considera improcedente adicionar o aclarar la parte dispositiva de las sentencias de casación donde se declara sin lugar el recurso, porque tal declaratoria, con las costas a cargo del recurrente, no puede ser omisa ni oscura.

II.-

Por las serias imputaciones formuladas a esta Sala por su sentencia se procede a recordar, y no a aclarar ni adicionar, lo ya expresado en la sentencia No. 101 de las 10 horas del 30 de setiembre de 1996 sobre las graves limitaciones del recurso: "II. El recurso de casación planteado adolece un doble orden de defectos técnicos cuyo señalamiento conviene indicar pues si se profundizara en ellos incluso podría la Sala denegarlo por no cumplir con los requisitos legales (Artículos 591 y siguientes del Código Procesal Civil). Se procederá al análisis más adelante de los motivos invocados. Pero sí se indican estos defectos para una recta comprensión del recurrente de las limitaciones de su articulación. En primer lugar casi todos los reproches se dirigen contra el Decreto Ejecutivo dictado en 1987 por el Estado para conformar el Parque Nacional Santa Rosa. No combaten propiamente la sentencia. Si bien esa es la pretensión del contencioso administrativo este Tribunal no es una tercera instancia. Su obligación era endilgar vicios y violaciones normativas a la sentencia y no precisamente al Decreto. Esto es así porque la Casación ha sido concebida para juzgar sentencias. Juzga si se violó la ley. Su fin es la defensa del ius constitutionis, el Derecho positivo. En tal virtud tiene una doble función: A) la función nomofiláctica orientada a la protección de los principios de igualdad y seguridad jurídica, ésto es

la correcta aplicación del Derecho en los fallos judiciales, para lograr el imperio de los valores de la igualdad ante la Ley y la seguridad jurídica, para evitar la subrogación de la Ley al arbitrio del Juez; y, B) la función unificadora de la jurisprudencia a través de un órgano supremo, ubicado sobre los demás Tribunales de instancia, ésto es la unidad de la interpretación de las normas legales, la labor judicial creadora, evitar la incertidumbre por aplicación diversa de las mismas normas, con el objeto de cumplir con un "interés general" en una correcta interpretación del Derecho. Y, en segundo lugar, el otro defecto técnico es porque si bien el recurso plantea una serie de circunstancias, no hechos en el sentido técnico procesal, esas circunstancias no pueden variar en modo alguno lo probado y no probado por la sentencia impugnada. Esto solo habría sido posible si el casacionista hubiere combatido eficazmente los hechos como problema probatorio en los términos señalados por el artículo 594 inciso 3) del Código Procesal Civil. Por esta razón el recurso debe declararse informal en cuanto a la violación indirecta de las normas de fondo. En el recurso no se señalan los tipos de errores probatorios, no se indican las pruebas erróneamente apreciadas y menos se citan las normas de prueba violadas. Como no cumplió con estas exigencias jurídicas el cuadro fáctico sobre el cual gira la aplicación normativa es el mismo de la sentencia impugnada ..."

III.-

Solo por un afán de analizar todo cuanto fue planteado -aún cuando ello adoleciera de deficiencias técnicas- la Sala le dio un orden que no tenía el recurso y trató de darle respuesta. Esto se hizo para cumplir con aquel principio constitucional de "convencer en juicio". Esto significa fundamentar sus fallos y dar las razones de su tesis. Pero este convencer es "objetivo". No se trata de convencer al recurrente subjetivamente pues seguramente nunca se convencerá de no tener la razón. Y se ha hecho en este caso dada la gravedad de las imputaciones lanzadas al Estado y de la trascendencia también de la recta interpretación del ordenamiento jurídico en un tema tan álgido como éste.

IV.-

Si se observa el Considerando XXI en relación al I se resuelve un tema -incluso sin relación directa con el abuso de poder- pues se acusa una errónea interpretación del Tribunal Superior. Se trata de la naturaleza de la norma necesaria para fijar los límites de un área de conservación. Y en tal sentido ese órgano judicial se inclina por señalar que un bien público puede entrar dentro de los límites por medio de un Decreto. El representante de la actora no comparte esa opinión. Y así se puede leer en los acápite 8 y 10 de su memorial. Considera violados los numerales 37 de la Ley Forestal No. 7174 del 28 de junio de 1990 y el 13 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales No. 6084 del 17 de agosto de 1977. Según su criterio un bien solo puede ingresar dentro de los límites de una área de conservación por ley y no por decreto. En el Considerando XXI la Sala analiza este aspecto, en términos genéricos, y no referido al caso concreto, dadas las limitaciones de la formulación porque eso no es combatir la sentencia, sino el fundamento del Decreto, y ahí en modo alguno se están sosteniendo las erróneas conclusiones ahora esbozadas por el gestionante. La Sala no encuentra la violación acusada. Así se señala. Pero en modo alguno considera susceptible de entrar dentro del patrimonio nacional bienes sin la indemnización constitucional al administrado. Solo se ha referido a la forma de fijar los límites y el medio para ello. Y ésto no es contrario a las tesis de la Sala Constitucional. Es en el proceso de expropiación donde se debe discutir lo referente a la indemnización. Ello no se ha negado en modo alguno. Si bien la recurrente ofreció a la Sala leer el expediente de expropiación, lo cual jurídicamente no procede en este tipo de recurso extraordinario, la sentencia recurrida refiere a los Decretos expropiatorios, y el mismo gestionante al proceso judicial, por ello las afirmaciones se han vertido en torno a esos conceptos. Pero en modo alguno se está prejuzgando ni señalando la vía para resolver este problema. Solo se ha rechazado el recurso.

POR TANTO:

Se declara sin lugar la adición y aclaración formulada.

Edgar Cervantes Villalta

Ricardo Zamora C. Hugo Picado Odio

Rodrigo Montenegro T. Ricardo Zeledón Z.

Nº 101-96-2-bis

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas diez minutos del dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y siete.-

Visto el Incidente de Nulidad de Actuaciones y Resoluciones interpuesto por la parte actora; y

CONSIDERANDO:

I.-

Basa dicha parte su gestión en un agregado que, a su juicio, se le consignó a la sentencia de esta Sala #101-96 en el Considerando XXI, después de dictada. Ese fallo quedó firme, conforme lo revelan los autos. Según la accionante, en el aludido agregado se afirma que es posible integrar bienes al patrimonio del Estado sin pagar la indemnización correspondiente al administrado.

II.-

La Sala, en resolución #101-bis, no obstante ser extemporánea la gestión que la originó, hizo aclaración en torno a los verdaderos alcances de lo consignado en la sentencia. Según se señala en dicha resolución, lo expresado en el fallo se refiere a "la naturaleza de la norma necesaria para fijar los límites de un área de conservación". Sobre el particular, añade: "En el Considerando XXI la Sala analiza este aspecto, en términos genéricos, y no referido al caso concreto..., y ahí en modo alguno se están sosteniendo las erróneas conclusiones ahora esbozadas por el gestionante. La Sala ... en modo alguno considera susceptible de incluir dentro del patrimonio nacional bienes sin la indemnización constitucional del administrado. Sólo se ha referido a la forma de fijar los límites y el medio para ello... Es en el proceso de expropiación donde se debe discutir lo referente a la indemnización. Ello no se ha negado en modo alguno..."

III.-

No obstante la aclaración relacionada, e insistiendo en su propia interpretación, la incidentista, con base en los artículos 194 y 196 del Código Procesal Civil, alega vicio de nulidad. Al respecto aduce que "lo agregado" riñe con la Constitución y la Ley. Tal argumento no es de recibo por cuanto parte de una premisa falsa. A saber, del significado o sentido que le atribuye la incidentista a lo consignado en el Considerando XXI, el cual no congenia con el de la Sala. Esta nunca ignoró ni negó, en su fallo, el derecho a la indemnización. En el mismo Considerando XXI en cuestión (f. 266v. líneas 18 y ss), se lee textualmente lo que sigue: "El administrado no sufre menoscabo de sus derechos en modo alguno. Siempre se le garantiza su derecho a la indemnización. Distinto sería si la toma de posesión implica pérdida del derecho a recibir el precio". De consiguiente, si lo que se le recrimina a la Sala -premise del razonamiento empleado-, no lo dijo ésta, mal podría, con arreglo a ese supuesto inexistente, pretenderse la nulidad del pronunciamiento; y menos aún cuando quien lo pretende es el que hace la atribución inexacta de significado.

IV.-

El otro agravio expuesto consiste en haberse hecho un agregado a la sentencia "después de haber sido votada". Al respecto, ha de tenerse en cuenta que lo votado fue la sentencia acto jurídico, con su respectiva parte dispositiva. En cuanto a contenido escrito del voto, lo único comprendido ahí, tocante a la voluntad de la Sala, es la parte dispositiva del fallo. Tan es así, que después de la votación es factible, corriente y normal, en tribunales colegiados, designar a un juez integrante para redactar la sentencia documento. (En el presente caso, véase la constancia, sobre el particular, suscrita por la señora secretaria de la Sala, a folio 241). Dicha sentencia documento no adquiere, jurídicamente, la condición de tal, hasta ser firmada por todos los miembros del tribunal. En consecuencia, lo consignado por el redactor, concordante con la parte dispositiva contemplada en el voto, y firmada por los demás miembros del tribunal, no puede entrañar violación alguna a normas fundamentales del procedimiento, que conduzcan a una nulidad como la alegada. Si por otro lado lo dicho en la redacción, en el sentido que le da el tribunal, no vulnera el derecho de fondo de manera tal que irroque indefensión, tampoco hay cabida para considerar siquiera la posibilidad de nulidad en la especie, de conformidad con lo estatuido por los artículos 194 y 196 del Código Procesal Civil, invocados por la incidentista.

V.-

De acuerdo con las razones expuestas, se impone desestimar el incidente de mérito.

POR TANTO:

Se declara sin lugar el incidente de Nulidad interpuesto.

Edgar Cervantes Villalta

Ricardo Zamora C.

Hugo Picado O.

Rodrigo Montenegro T.

Ricardo Zeledón Z.

J**

NOTA DEL MAGISTRADO ZAMORA:

El suscrito Magistrado, también, declara sin lugar el incidente de nulidad interpuesto, pero, únicamente, con fundamento en lo que se razona en el considerando cuarto de la presente resolución.

Ricardo Zamora Carvajal

J**

Es copia fiel del original - Tomado del Sistema Costarricense de Información Jurídica el: 16/12/2014 01:13:45 p.m.

EXP: 06-001201-0163-CA

RES: 000799-F-S1-2010

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas treinta y cinco minutos del primero de julio de dos mil diez.