

La expropiación como medio de inversión pública

Expropriation as a way of public investment

Ángela Amador Morales¹; July Brenes Corella²;
Susana García Herrera³

Resumen

La figura de la expropiación es un instrumento a utilizar por el Estado y como manifestación del ejercicio de sus potestades de imperio, siendo un mecanismo de adquisición coactiva de un bien, a efecto de satisfacer exigencias de utilidad pública reconocida por la ley, previa indemnización a su propietario, por cuanto implica un acto unilateral del Estado en ejercicio del ius imperio. El procedimiento de expropiación en Costa Rica ha sido calificado como tedioso y complicado y percibido por la ciudadanía como un obstáculo en el desarrollo de obras de infraestructura del Estado necesarias para su desarrollo económico y social. Además, se le considera un procedimiento poco claro y esa opacidad genera desconfianza e inseguridad en el administrado. El Estado se encuentra con un rezago en obras de infraestructura necesarias para el desarrollo no sólo económico sino también social, por lo que se hace necesario conocer y entender la figura y encontrar los mecanismos que desatan las amarras que no permiten una aplicación ágil del mismo proceso expropiatorio. Partiendo de este vacío, por medio de esta investigación se busca desarrollar y explorar esta figura para propiciar una mejor visualización, conocimiento y su aplicación en las situaciones imperantes en la Costa Rica de hoy, en medio de una crisis fiscal sin precedentes en nuestro país.

Palabras clave:

Expropiación, bien, derecho, indemnización, expropiado, expropiante.

1 Estudiante de Derecho en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).

2 Estudiante de Derecho en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).

3 Estudiante de Derecho en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).

Abstract

The figure of expropriation is an instrument to be used by the State and as a manifestation of the exercise of its powers of empire, being a mechanism of coercive acquisition of an asset, in order to satisfy requirements of public utility recognized by law, prior compensation to its owner, its legal regime is publicist, since it implies a unilateral act of the State in the exercise of *ius imperio*. The expropriation procedure in Costa Rica has been described as tedious and complicated and perceived by the citizens as an obstacle in the development of infrastructure works of the State necessary for its economic and social development. It is also considered an unclear procedure and this opacity generates distrust and insecurity in the administered party. The State is lagging behind in infrastructure works necessary for not only economic but also social development, so it is necessary to know and understand the figure and find the mechanisms that untie the moorings that do not allow an agile application of the expropriation process itself. Based on this gap, this research seeks to develop and explore this figure in order to promote a better visualization, knowledge and its application in the prevailing situations in Costa Rica today, in the midst of an unprecedented fiscal crisis in our country.

Keywords:

Expropriation, property, right, compensation, expropriated, expropriator.

Introducción

La expropiación es el proceso mediante el cual el Estado adquiere bienes de propiedad privada por razones de interés público, como la construcción de infraestructura, la protección del medio ambiente o la realización de proyectos de desarrollo. En Costa Rica, existe desde la mención de la propiedad privada en la Constitución Política de 1871. Actualmente la expropiación se encuentra regulada por la Ley de Expropiaciones 7.495 del 3 de mayo de 1995, la cual se detalla más adelante.

La doctrina se ha referido a este proceso expropiatorio como una declaración de utilidad e interés social, el cual debe cumplir con requisitos como el estudio del avalúo, decreto expropiatorio, irrecurribilidad del acto, la notificación, y entre otros que se explicarán en la investigación.

En el acto de expropiación se puede apreciar la aplicación pura del Poder de Imperio que tiene el Estado, mismo acto que debe de cumplir con los elementos característicos de todo acto administrativo, entre estos los subjetivos, objetivos, y formales. A la luz de este acto de imperio, es importante conocer cómo afecta de manera positiva o negativa a los administrados, los cuales son los receptores de las acciones tomadas por la Administración Pública, mismas que deberían ir destinadas a favor de los ciudadanos.

Doctrina

Declaratoria de utilidad e interés social

“La declaratoria de utilidad pública es un presupuesto previo e indefectible de la expropiación cuya inobservancia provoca la nulidad del procedimiento; establecido como garantía del expropiado y de la integridad de su patrimonio. Pero no se limita a eso, con esta declaratoria se intenta eliminar del sistema los abusos de poder en virtud de la potestad constitucional otorgada y es por ello por lo que se exige que la misma tenga respaldo en la satisfacción del interés público, único que legitima tal declaración” Angulo Ruiz (Darío, 2008).

Avalúo

“Cuando la Administración para satisfacer un interés público considera necesario sustraer un bien del patrimonio de un particular, procede en principio a realizar los estudios preliminares tanto respecto de su titular como del historial y simultáneamente procede a valorarlo. Esta última actuación es realizada por el órgano correspondiente, que es el que da el primer parámetro y a veces resulta único o definitivo, constituyéndose en este caso en el justo valor del bien. Se trata de otro requisito constitutivo del acto expropiatorio” (Darío, 2008).

Decreto expropiatorio

“El decreto expropiatorio es la manifestación unilateral de voluntad de la Administración, mediante la cual se concreta la potestad de imperio que le per-

mite privar del dominio al particular. Como acto administrativo que es, debe estar compuesto por los elementos de motivo, contenido y fin y su inobservancia puede provocar su anulación” (Darío, 2008).

La irrecurribilidad del acto

“En la medida en que el acto expropiatorio haya sido configurado con las formalidades y requisitos expuestos anteriormente, deviene en irrecurrible. Por el contrario, si al constituirse este acto, no se observan todos los elementos o se cumplen parcialmente defectuosos, sí pueden ser recurridos. A tal efecto, el administrado tiene la vía contencioso-administrativa para atacar la irregularidad, que de prosperar anularía todo el procedimiento, debiendo la Administración en caso de persistir el interés público a volver a iniciar las gestiones” (Darío, 2008).

La notificación

“Es requisito de eficacia del acto expropiatorio la debida comunicación al expropiado. [...] En el caso que nos ocupa se trata del deber de notificar personalmente al administrado del acto final que concretamente lo afecta; que no debe confundirse con la respectiva publicación de ese mismo acto, habida cuenta que para casos particulares y normales, la publicación no suple la notificación, pues aquella está referida a actos generales, mientras que ésta debe practicarse cuando el destinatario se encuentra individualizado. La importancia de esta notificación es porque a través de ésta el administrado conoce no sólo la decisión sino la forma que ha sido tomada, con la consecuente posibilidad de impugnarla si fuera del caso” (Darío, 2008).

Origen de la expropiación y evolución de la normativa

El origen de la expropiación en Costa Rica está en la Constitución Política de 1871, donde en el artículo 29 se contempla sobre la expropiación: “La propiedad es inviolable: a ningun-

no puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Por motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social”.

Así también como en La Ley 36 de 1896 “Ley de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública”, la cual empezó a detallar la forma en que se debía realizar una debida expropiación, mencionando: “Considerando que la forma en que hoy se realiza la expropiación forzosa por causa de interés general, constituye una amenaza para el derecho particular, que importa remover cuanto antes, si se quiere que el ejercicio de facultad tan trascendental sea siempre la expresión de un acto de estricta justicia y de indiscutible conveniencia pública, y que por lo mismo es urgente reglamentar el ejercicio de esa facultad; en uso de sus atribuciones constitucionales.”

De igual forma se sigue retomando la expropiación por interés público en la Constitución Política de 1949, que establece en su artículo 45: “La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.” Da así opción de que se pueda privar de la propiedad privada, siempre y cuando dicho interés público del Estado, siempre y cuando se realice una indemnización previa y justa al propietario.

El origen de la expropiación en Costa Rica se remonta a la época colonial, cuando la corona española tenía el poder de expropiar tierras para desarrollar proyectos de interés público. Sin embargo, fue a inicios del siglo XVIII, con la ley de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública de 1896, cuando se desarrolló el marco legal para la expropiación en el país, como una herramienta para el desarrollo de infraestructura y proyectos de utilidad pública. Sin embargo, fue derogada en su totalidad por la presente Ley 7495 del año 1995, y desde entonces ha tenido reformas, la última realizada en el 2014 y publicada por La Gaceta el 4 de febrero de 2015.

Este proceso es una herramienta o instrumento a utilizar por el Estado como manifestación del ejercicio de sus potestades de imperio, siendo un mecanismo de adquisición coactiva de un bien, a efecto de satisfacer exigencias de utilidad pública reconocida por la ley, previa

indemnización a su propietario. Por lo que dicho bien necesitado por la Administración Pública, no podrá ser tomado sin antes haber dado un pago correspondiente a su dueño que satisfaga los intereses del ámbito público y privado, tal como se ha mencionado en la Resolución No 00144-2000 del Tribunal Contencioso Administrativo Sección I;

Con esto se busca dejar a las partes en igualdad de condiciones a las que tenían antes de que se produjera el hecho, de modo tal que el desposeído, con el precio que se le asigne, pueda al menos compensar en parte, la que le ha sido quitada y que el Estado pague el precio actual y real, evitando de este modo un enriquecimiento injusto para cualesquiera de las partes involucradas.

Sin embargo, dicho bien privado sí podrá ser tomado sin previa indemnización con algunas excepciones, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Política de nuestro país mencionado supra sobre que, en el caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Aunque se proteja por parte de la constitución la propiedad privada, quedará a criterio de la Administración Pública qué será conmoción interior y cuándo se aplicará dicha excepción.

Normativa

a. Constitución Política de la República de 1949

Artículo 45

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

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

b. Ley de Expropiaciones 7.495, 1995

Artículo 3.- Estudios previos

Ningún propietario o poseedor, por cualquier título, podrá oponerse a que se practiquen, sobre sus bienes inmuebles, los estudios necesarios para construir, conservar o mejorar una obra pública. También están obligados a mostrar los bienes muebles, para su examen cuando en ellos exista un interés público previamente declarado. En caso de negativa del propietario, por vía incidental, se le deberá solicitar autorización al juez competente en la materia y esos actos se realizarán ante una autoridad jurisdiccional. Si tales estudios provocan algún daño, este se indemnizará siguiendo los trámites previstos en esta Ley para la ocupación temporal.

Antes de realizar los estudios, el funcionario comisionado comunicará por escrito al interesado, la fecha, la hora, el tipo de estudio y los motivos que lo originan.

Artículo 22.- Determinación del justo precio

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

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

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

- a) La descripción topográfica del terreno.
- b) El estado y uso actual de las construcciones.
- c) El uso actual del terreno.
- d) los derechos de inquilinos o arrendatarios.

- e) las licencias o los derechos comerciales, si procediere conforme a la ley, incluidos, entre otros, todos los costos de producción, directos e indirectos, impuestos nacionales, municipales y seguros.
- f) los permisos y las licencias o concesiones para la explotación de yacimientos, debidamente aprobados y vigentes conforme a la ley, tomando en cuenta, entre otros, los costos de producción, directos e indirectos, el pago de las cargas sociales, los impuestos nacionales, municipales y los seguros.
- g) El precio estimado de las propiedades colindantes y de otras propiedades de la zona o el de las ventas efectuadas en el área, sobre todo si se tratare de una carretera u otro proyecto similar al de la parte de la propiedad valorada, para comparar los precios del entorno con el de la propiedad que se expropia, así como para obtener un valor homogéneo y usual conforme a la zona.
- h) Los gravámenes que pesan sobre la propiedad y el valor del bien, fijado por el propietario para estas transacciones.
- i) Cualesquiera otros elementos o derechos susceptibles de valoración e indemnización.

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

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

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

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

El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7757 de 10 de marzo de 1998. LG# 72 de 15 de abril de 1998.

Artículo 40.- Valoración de la prueba y sentencia

En todo proceso de expropiación, el juez deberá practicar un reconocimiento judicial del inmueble sujeto a expropiación, con el fin de formarse un mejor criterio de la validez y realidad de las pericias efectuadas y asegurarse de que el valor asignado por el perito u otras pruebas se ajusten a las circunstancias reales. Al reconocimiento serán citadas las partes, los peritos u otras personas entendidas en la materia para que expongan, de viva voz, las observaciones o consideraciones vertidas sobre los avalúos.

Asimismo, las partes podrán aportar al proceso otros elementos de prueba, como por ejemplo:

- a) Informes de asociaciones o cámaras de corredores de bienes raíces sobre el bien en cuestión o sobre precios de la zona o de inmuebles similares.
- b) Fotografías, publicaciones o anuncios hechos por el propietario, los colindantes o vecinos, por cualquier medio, que ofrezcan en venta la finca expropiada u otros inmuebles de la zona.
- c) Valor declarado por el propietario o fijado por la Administración para efectos de cancelación de impuestos locales o nacionales.
- d) Valor del bien o de los colindantes, fijado para trámites bancarios.
- e) Informes de expertos o peritos.
- f) Índices de precios oficiales o de entidades privadas.
- g) Cualesquiera otros que permitan la valoración del inmueble.

Todas las pruebas, incluido el informe del perito, serán apreciadas por el juez en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica racional y tomando en cuenta los criterios del artículo 22 de esta ley. Para ello, el juez podrá apartarse de los dictámenes periciales o de cualquier otra prueba, con tal de revisar el avalúo administrativo.

Vencidas las audiencias tanto sobre el dictamen pericial como sobre sus adiciones y aclaraciones, y sin existir otra prueba por evacuar, el juez procederá a dictar la resolución final dentro de los quince días hábiles siguientes.

En ningún caso, el monto de la indemnización podrá exceder de la suma mayor estimada en los avalúos.

La sentencia firme se notificará a la Dirección General de Tributación Directa y a la municipalidad correspondiente, para la determinación de los impuestos nacionales o municipales conforme a la ley.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7.757 de 10 de marzo de 1998. LG# 72 de 15 de abril de 1998.

Artículo 51.- Reubicación del expropiado

A título de indemnización y por así acordarlo con el expropiado, la administración expropiadora podrá reubicar al expropiado en condiciones similares a las disfrutadas antes de la expropiación.

Artículo 55.- Disconformidad con la indemnización

Si el administrado no está conforme con los términos de la resolución mencionada en el artículo anterior, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la notificación respectiva, podrá recurrir ante el jerarca de la administración e indicar, expresamente, el fundamento de su disconformidad.

La administración deberá resolver dentro de los dos meses siguientes, con lo cual dará por agotada la vía administrativa.

Artículo 58.- Daños subsiguientes

Los daños y perjuicios, distintos de los que han sido objeto de indemnización, que surjan como consecuencia directa de la ocupación, serán valorados nuevamente por la adminis-

tración, siguiendo para ello el procedimiento anteriormente descrito, todo a instancia del interesado.

Sujetos que intervienen en el procedimiento de expropiaciones en Costa Rica

1. El expropiado: Persona propietaria de los bienes, derechos o intereses patrimoniales que son objeto de expropiación.
2. El beneficiario: El Estado, ente público interesado, o un particular que se encarga de cumplir los fines de utilidad pública o de interés social que legitima la expropiación.
3. La Administración Expropiante: Es la persona jurídica propietaria o titular de la potestad expropiatoria.
4. Los abogados especialistas en derecho público pueden representarlo en procedimientos administrativos y procesos en materia de expropiación.

Características

1. La Ley de Expropiaciones tiene carácter coactivo.
2. El Estado reclama la propiedad de forma unilateral.
3. Los expropiados reciben una indemnización económica.
4. El trámite es de carácter legal, mediante dos etapas: el procedimiento administrativo y, posteriormente, si el expropiado aprueba el avalúo administrativo se inicia el proceso judicial o arbitraje, según las partes así lo hayan pactado.
5. La expropiación forzosa es quizá uno de los actos donde mejor se puede apreciar el Poder de Imperio del Estado.
6. El proceso de expropiación forzosa se lleva ante la jurisdicción civil contencioso administrativa o un arbitraje; esto quiere decir que, si el expropiado se opone al precio asig-

nado al bien en el avalúo administrativo, deberá acudir vía judicial o arbitral para iniciar un proceso especial de expropiación.

7. La Administración Pública debe sujetarse a la Ley de Expropiaciones y la regulación en contratación pública para obtener bienes o derechos que sean de interés público legalmente comprobado. Por ejemplo, expropiar un terreno para la construcción de una carretera, la aprobación del proyecto deberá incluir la declaración de utilidad pública de los terrenos, lo cual está amparado por la Ley General de Caminos Públicos.

Objetos que se pueden expropiar

- Bienes inmuebles.
- Bienes muebles.
- Derechos o intereses patrimoniales legítimos.

También existen bienes o derechos que no se pueden expropiar, así como bienes o derechos que no se deben expropiar. Dentro de estos se pueden encontrar:

- Derechos de la personalidad.
- Bienes de dominio público.
- Bienes comunales.

Elementos de la figura

Para que se lleve a cabo el proceso de expropiación debidamente, este debe de contener elementos que caracterizan a los actos administrativos, como lo son los elementos formales, objetivos, subjetivos, materiales y finales, garantizando un debido proceso para defensa del administrado, con la finalidad que exista un carácter acertado de las decisiones que tome el Estado.

Iniciando con acto objetivo se tiene al bien o el derecho expropiable, el cual es el objetivo patrimonial de carácter económico, por ejemplo, un bien mueble o inmueble. Como se menciona en el artículo 2 de La Ley 7.495 sobre la adquisición de bienes o derechos como objeto a expropiar:

Cuando, para cumplir con sus fines, la Administración Pública necesite adquirir bienes o derechos deberá sujetarse a las regulaciones vigentes sobre la contratación administrativa, salvo que, a causa de la naturaleza de la obra, los estudios técnicos determinen los bienes o los derechos por adquirir; en tal caso, deberán seguirse los trámites que se establecen en esta ley.

De acuerdo al artículo supra, el derecho mencionado es el de la propiedad regulado por La Constitución, y no respecto a los derechos de valores personales al ser humano como lo es el derecho a la vida, al honor o libertad, que no tienen un carácter objetivo para ser expropiado. Los sujetos dentro del elemento subjetivo se encuentra el Estado y sus entes públicos con capacidad activa para actuar;

Solo el Estado y los entes públicos podrán acordar la expropiación forzosa, cuando el bien afecto a la expropiación sea necesario para el cumplimiento de los fines públicos. La expropiación la acordará el Poder Ejecutivo o el órgano superior del ente expropiador, según corresponda (Artículo 5, Ley 7495).

El expropiante es la parte con capacidad activa interesada en obtener el bien o derecho. El artículo 6 se refiere a los expropiados como los sujetos pasivos: “Las diligencias de expropiación se tramitarán en tantos expedientes separados cuantos sean los titulares de los inmuebles y los derechos por expropiar; pero en el caso de los copropietarios, se tramitarán en uno solo”. Confirmando, el expropiado es la parte pasiva, es esa persona física o jurídica, de carácter público, titular del bien o derecho por expropiar.

Continuando con los elementos, se encuentra la indemnización como elemento material, el cual el precio vigente de la propiedad al momento de que el Estado se interesa en la misma, este elemento juega un rol primordial en el proceso de expropiación. Más allá de una compensación económica, la norma valora también el pago por los daños y perjuicios a consecuencia de la expropiación realizada.

“Los daños y perjuicios, distintos de los que han sido objeto de indemnización, que surjan a consecuencia directa de la ocupación, serán valorados nuevamente por la Administración” (Art. 56, Ley 7.495). Por lo tanto, en lo que respecta a los perjuicios, serán indemnizables sólo aquellos que sean consecuencia directa de la expropiación.

La indemnización tiene que ser justa, se trata de dejar al expropiado en una situación igual a la que se encontraba antes de no tener la propiedad, no busca restar o sumar patrimonio (Dromi, 2001). El artículo 22 de La Ley 7.495, habla de la determinación del justo precio; “El avalúo administrativo deberá indicar todos los datos necesarios para valorar el bien que se expropia y describe, en forma amplia y detallada, el método empleado”. Es decir, para el momento de determinar el monto de indemnización, el artículo 21 de la ley mencionada, dice que se debe de hacer la solicitud de avalúo administrativo, el cual debió rendirse al plazo máximo de un mes, desde el momento que se hizo la solicitud del mismo.

Dicho avalúo puede ser apelable para beneficio del expropiado, ya que podrá solicitar revisión al precio fijado, en caso de que no considere que ese monto es válido para su propiedad (Art. 23, Ley 7.495). Para que se dé una justa indemnización, se toma en cuenta cuál es el valor objetivo, justo, actual, integral, todas aquellas mejoras necesarias que el expropiado hizo a la propiedad y se excluyen circunstancias de carácter personal o valores afectivos como se ha mencionado supra.

Como elemento final es el de la utilidad pública, es decir, el fin por el cual se tomó el bien y que dicho interés público esté legalmente comprobado. Como es característico del fin, este se encuentra determinado por el motivo, en este caso el motivo de la expropiación tiene que haber cumplido con el respectivo proceso previo para tomar la decisión si el bien o derecho es objeto de ser expropiable. Al ser un acto reglado, dicho estudio previo tiene que haber sido con base en la legislación correspondiente.

En los elementos formales se tiene al procedimiento y plazo para llevar a cabo la expropiación, dicho proceso regulado por la Ley de Expropiaciones 7.495 y La Constitución Política de la República. En Costa Rica, la expropiación se desarrolla a través de un proceso legal que sigue las siguientes etapas:

1. Identificación de la necesidad de expropiación: El primer paso es que la entidad pública interesada en la expropiación identifique la necesidad de adquirir un bien para una causa de utilidad pública o interés social.

2. Notificación al propietario: Una vez identificado el bien, la entidad pública debe notificar al propietario del mismo sobre la intención de expropiar. Esta notificación debe incluir la causa de la expropiación, la descripción del bien y la oferta de indemnización.
3. Fijación del valor de la indemnización: La entidad pública y el propietario del bien deben acordar el valor de la indemnización que se le pagará al propietario por la expropiación. Si no se llega a un acuerdo, la ley establece un procedimiento para fijar el valor de la indemnización a través de un avalúo.
4. Entrega de la indemnización: Una vez fijado el valor de la indemnización, la entidad pública debe entregarla al propietario del bien expropiado. Esta indemnización debe ser previa a la toma de posesión del bien.
5. Toma de posesión del bien: Finalmente, una vez que se ha entregado la indemnización, la entidad pública puede tomar posesión del bien expropiado. La entidad pública deberá respetar los derechos del propietario hasta que se complete el proceso de expropiación.

Es importante destacar que el propietario del bien expropiado tiene derecho a impugnar la expropiación y la valoración del bien ante los tribunales de justicia. Además, la ley establece que la expropiación sólo se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública o interés social, y siempre debe ser previa a una indemnización justa y previa.

La expropiación ha sido una herramienta importante para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos en el país, tales como carreteras, puentes, hospitales, escuelas, entre otros. En varios casos, la expropiación ha permitido la realización de proyectos que han mejorado significativamente la calidad de vida de las personas y han generado beneficios económicos para el país.

También ha habido casos en los que la expropiación ha generado críticas y conflictos con la población afectada. En algunos procesos, las expropiaciones han afectado a comunidades indígenas y campesinas, generando situaciones de tensión y desplazamiento forzado. También hay casos en los que se ha utilizado la expropiación para beneficiar intereses privados, en detrimento del bienestar público.

La expropiación en Costa Rica ha sido un tema de debate y controversia, y su impacto ha dependido del contexto específico en el que se ha aplicado. A pesar de las críticas, la ex-

propiación sigue siendo una herramienta legal importante en el país para la realización de proyectos de interés público.

La indemnización

La indemnización es la garantía económica que tiene el propietario expropiado, ante el acto coactivo del poder público que transfiere a su esfera de competencia la propiedad del particular. Esta es una de las principales características de la expropiación, si bien la Administración utiliza su potestad de imperio para expropiar, el expropiado tiene el derecho de que previo a que le sea quitado el bien, se le indemnice.

La Constitución Política artículo 45, establece claramente que además de la necesidad de una declaratoria de interés público, se debe dar una previa indemnización.

Obnan Rivera (s.f) nos dice al respecto:

“(...) la Administración expropiante asume un deber que no es simple, sino complejo, y que está obligado por dos deberes fundamentales: uno, para no dejar lesionado el interés privado que sucumbió ante el más preeminente interés público; y el otro, para que este interés público sea servido. Estos deberes son el pago del justiprecio, previo la toma de posesión y la realización de la obra o del fin de la expropiación.”

El concepto de indemnización implica de acuerdo con su etimología, *in-demnis* (libre daño) la idea de pago de un daño causado; y sí, como ya se ha dicho, al Estado corresponde, en función de servicio público, satisfacer las necesidades de la colectividad; sería contradictorio a ese propósito, la falta de indemnización, porque el sujeto expropiado es parte integrante de esa colectividad.

Para García de Enterría (2008), “con la indemnización expropiatoria se logra el equivalente económico ante la privación del bien o el derecho expropiado con el fin de que éste quede debidamente compensado, y el valor de la sustitución se establece tomando en cuenta el valor de mercado para la adquisición de una cosa análoga a la pérdida en la expropiación.”

Características de la Indemnización

i. Debe ser Previa

Tanto el artículo 45 de la Constitución Política como la Ley de Expropiaciones, establecen que el pago de la indemnización debe ser previo.

La indemnización siempre debe garantizarse antes de tomar posesión del bien expropiado, esto se hace por medio del depósito del avalúo administrativo.

Un ejemplo de esta garantía que tiene el expropiado se encuentra en el artículo 31 párrafo tercero de la Ley de Expropiaciones:

“También en la resolución inicial, se le concederá un plazo de dos meses al expropiado para desocupar el inmueble, siempre y cuando la Administración haya depositado el monto del avalúo administrativo”. Y el párrafo cuarto establece la posibilidad de que, si el juez determina que el monto del avalúo no se adecúa al valor del objeto expropiado, no ordene la desocupación: “El juez está facultado para no ordenar la desocupación del inmueble cuando, en su criterio, el monto del avalúo no corresponda con el principio de precio justo, según los precedentes para casos similares.”

El expropiado puede retirar del Juzgado el monto del avalúo administrativo, y aun así, puede discutir el justiprecio en las diligencias de expropiación.

ii. Cómo debe Hacerse el Pago

El artículo 47 de la Ley de exportaciones aporta lo siguiente respecto al pago:

El justiprecio se pagará con dinero en efectivo, salvo que el expropiado lo acepte en títulos valores. En este caso, los títulos se tomarán por su valor real, el cual certificará la Bolsa Nacional de Valores por medio de sus agentes o, en su defecto, por un corredor jurado (art. 47 Ley de Expropiaciones).

Si la expropiación es en sí un acto de poder que implica la privación del ejercicio de un derecho, no debe agravarse esta situación sometiendo al particular expropiado a la condición de

aceptar otro bien que para él no pueda serle satisfactorio. La mejor forma de compensación es la indemnización en dinero efectivo, que está en capacidad de procurar al particular la búsqueda de otros bienes que sean de su agrado y provecho.

iii. Debe ser una Indemnización Integral

“Por tanto, no solo se debe pagar el valor del bien expropiado, sino también los daños y perjuicios causados al expropiado por el desapoderamiento.”

“La suma a pagar en la expropiación debe cubrir exactamente el daño que se irroga el expropiado, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse”. Por ejemplo, para Villegas Basavilbaso:

“...el expropiado tiene derecho a la reparación integral, esto es a un equivalente económico, comprensivo, no sólo del bien expropiado, sino también de los daños y perjuicios causados por la privación de su propiedad.”

Nuestra Ley de Expropiaciones procura que se cumpla con este requisito, ya que, dentro del procedimiento, se debe determinar el valor del bien expropiado y los posibles daños que se causen (art. 22, 23 y 24 de la Ley de Expropiaciones).”

iv. Debe ser Justa

La indemnización debe ser justa, es necesario que el propietario del bien reciba una suma de dinero acorde a los principios de justicia y equidad, que deben prevalecer dentro del procedimiento expropiatorio y en la determinación del daño que se comete.

La jurisprudencia ha reconocido que la indemnización debe ser justa, así, una sentencia del Tribunal Superior Contencioso Administrativo nos lo confirma:

Por su parte, nuestra Carta Magna, dispone que en los casos en que medie una expropiación, ésta debe ser indemnizada en forma justa y previamente a la ocupación, lo que sin duda conlleva a afirmar que el expropiado tiene derecho a una reparación general que comprenda tanto el valor real del bien como los daños y perjuicios que sean una consecuencia inmediata

y directa de la privación de dominio o de uso, según sea el caso, a que se le somete, en beneficio del interés público, con el firme propósito de conseguir el equilibrio económico que le produce la desposesión o desuso...

Cuando se toma la decisión de expropiar, son los particulares los más afectados a pesar de darse un beneficio de intereses de orden público, de la colectividad. De ahí que debe pagarse la indemnización previa a la desposesión, otorgando como justiprecio, el suficiente para que el desposeído, pueda adquirir con él, una cosa al menos semejante a la que tenía. Por eso se ha dicho lo siguiente:

La indemnización al expropiado tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la Ley en el reparto de las cargas públicas, según el cual quien se ve privado de su propiedad no debe sufrir él solo el perjuicio, sino que debe ser soportado y compartido por la colectividad beneficiada, de la que aquél también forma parte, compensando de esta suerte, la carga que supone la privación de la propiedad con la que implica su resarcimiento, mediante la adecuada indemnización...

Para llegar a satisfacer el fin de las expropiaciones —pago de un precio justo—, y por ser la materia de valoración un aspecto ajeno a la ciencia de los juzgadores, se busca el auxilio de expertos, que den luz en ese campo, y con base en los dictámenes que ellos rindan, analizados en su conjunto, determinar el monto de la indemnización definitiva.

En efecto, en nuestro sistema, el precio a pagar se determinaba o fijaba por medio de peritos. El problema que se había planteado con los dictámenes elaborados por ellos, en la vía administrativa, es que casi nunca corresponden al verdadero valor del bien que se quería expropiar, por lo que los expropiados tenían que ir a la vía judicial a reclamar la adecuación del justiprecio. Con la nueva Ley de Expropiaciones, se dice claramente qué debe abarcar el dictamen de los peritos (art. 22 de la Ley de Expropiaciones) y además establece la posibilidad de ir a un arbitraje, ya sea en vía administrativa o judicial, para determinar el justiprecio, pero sobre este punto hablaremos en el segundo título de este trabajo.

Es muy interesante el comentario que al respecto hace el Lic. Jorge Córdoba Ortega: Comúnmente el ente solicita avalúos en vía administrativa para negociar la compra de un inmueble, pero resulta que su monto generalmente no satisface al particular, de ahí, que el ente pasa de ser negociador a ser expropiante, y utiliza el avalúo administrativo como base para plantear las diligencias expropiatorias. Este avalúo administrativo de compra es diferente a los pará-

metros que son tomados en cuenta al elaborar un avalúo específico para expropiación, ya que el mismo consiste en una supresión coactiva del derecho de propiedad. De esta forma, se toma en cuenta el llamado Valor de Reposición, que no se utiliza en el avalúo de compra. Este supuesto que he presentado se ha constituido en uno de los elementos determinantes para que todos los asuntos relacionados con expropiación se tengan que ir a la vía judicial, pudiendo ser resueltos a nivel administrativo. Actualmente, en la Ley de Expropiaciones se va a lograr una uniformidad y sistematización en los avalúos administrativos y judiciales, que eran muy diferentes en sus montos, ya que la forma de elaborarlos y valorar los bienes va a ser igual.

v. Única

“El término “única”, quiere decir que el pago debe ser uno solo, una sola suma indemnizatoria.

El problema se presenta cuando se debe indemnizar la expropiación de un bien, sobre el que existen derechos pertenecientes a varias personas. ¿Cómo se debe hacer la indemnización, en conjunto o por separado?

Existen varios Decretos en el que se expropia tanto la propiedad como tal y los derechos que pueden tener otros sobre ella. Por ejemplo, en el Decreto No. 3 de 7 de agosto de 1939, se expropia un terreno en copropiedad; en el Decreto No. 7.225 de septiembre de 1959, se expropió a solicitud del INVU un derecho a la nuda propiedad y un derecho a la mitad de un usufructo y a otro particular el derecho a la otra mitad del usufructo de esa propiedad, etc. En la Ley de Expropiaciones, artículo 7 se indica el derecho que tienen los terceros interesados de ser escuchados en el juicio de expropiación, siempre que justifiquen sus interés y que puedan sufrir perjuicio. El artículo 8, relacionado con la subrogación de derechos, establece que se debe continuar el procedimiento, y el nuevo titular, se subroga en los derechos y obligaciones del anterior, por lo que, dentro del procedimiento expropiatorio cabe la posibilidad de que haya más de un sujeto pasivo (art. 6 de la Ley de Expropiaciones).

En Costa Rica se ha seguido la práctica de indemnizar a cada uno de los expropiados por aparte aunque en el mismo juicio. En virtud de lo expuesto, se debe entender que la indemnización es solo una, pero dividida en tantas partes como expropiados de un mismo bien haya; y proporcional al tipo de derecho que corresponda a cada uno.”

Modalidades de indemnización

i. Reubicación del expropiado

En razón de que estamos frente a una potestad de imperio de la Administración, la cual la ejerce por medio de sus facultades expropiatorias frente a la propiedad privada del administrado, se hace necesario introducir una serie de normas de naturaleza garantista que busquen proteger los derechos subjetivos de los expropiados.

Dentro de la doctrina española, la reubicación del expropiado constituye un procedimiento especial, que se presenta dentro de la aplicación del instituto expropiatorio.

La reubicación que plantea esta disposición debe ser en condiciones similares o mejores, nunca en menoscabo o perjuicio de la situación actual en que se encuentra el administrado perjudicado, debiendo respetar las garantías procesales y sustanciales del administrado.

Esta norma es fundamental, ya que se dirige al caso concreto de reubicación de un sujeto y su familia, individualizados claramente; a pesar ello, a esta situación tan particular se le aplican muchas de las ventajas que se plantean con el traslado de poblaciones, que constituye la figura general y que estudiaremos en el apartado que sigue.

Como referencia legislativa, podemos mencionar el artículo 106 de La Ley de Expropiación Forzosa N. 7495, que dice: “Además de la indemnización a que tienen derecho los vecinos de la Entidad por los perjuicios que les ocasione el traslado, los mismos podrán pedir su instalación en el territorio de la nueva Entidad local que se constituya, en las condiciones que determina el artículo 111 de este Reglamento.”

ii. Reubicación de Poblaciones

La Ley No. 6.313 del ICE, en su artículo 26 dice: “Cuando, a criterio del ICE, proceda la reubicación, parcial o total de poblaciones afectadas por la expropiación, corresponderá al expropiante la construcción de todas las obras de infraestructura y la provisión de servicios públicos, los cuales serán similares a los que existían en las poblaciones afectadas, sin perjuicio de que se celebren convenios cooperativos con otras instituciones públicas, con competencia para el cumplimiento de dichos fines”. Lo importante de este aspecto es que

en la Ley No. 36 de 1896 no establecía este tipo de supuestos, y que ahora en esta ley de carácter general se incluye dicha situación. Consideramos que es un avance en esta materia, ya que como vimos, únicamente mediante la legislación especial se regulan este tipo de actos.

Con la introducción de esta norma, se otorga el fundamento jurídico de los traslados de poblaciones, en una Ley general, como lo es la de Expropiaciones.

Sobre esta materia, los artículos 86 al 96 de la Ley de Expropiación Forzosa de España, regulan la materia de manera amplia. Citamos a continuación algunos de los artículos de mayor interés: “Cuando fuere preciso expropiar las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio o de una Entidad local menor, el Consejo de Ministros acordará, de oficio o a instancia de las Corporaciones públicas interesadas, el traslado de la población.... La expropiación se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, y se extenderá no sólo a las tierras de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén situados en el territorio de la Entidad afectada, salvo que los interesados soliciten que la expropiación se limite a aquéllas.... Los vecinos de la Entidad local tendrán derecho a una indemnización por los perjuicios que les ocasione el traslado y a ser instalados en una porción de terreno de características similares al territorio de la Entidad afectada.... A los efectos del artículo anterior, se estimará como perjuicios indemnizables los definidos en los siguientes conceptos: A) Cambio forzoso de residencia. a) Gastos de viaje por traslado familiar. b) Transportes de ajuar y elementos de trabajo. c) Jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los referidos transportes. B) Reducción del patrimonio familiar, referida a las bajas en la producción agropecuaria por mermas de la superficie personalmente aprovechada en los aspectos de propiedad, arrendamiento y derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad. C) Quebrantos por interrupción de actividades profesionales, comerciales y manuales ejercidas personalmente por el interesado en el lugar de su residencia.... El pago de la indemnización se llevará a cabo con arreglo a las normas generales establecidas en esta Ley. 1. Por el Instituto Nacional de Colonización se procederá a instalar a los vecinos en el nuevo territorio de la Entidad, proporcionándole a cada uno de ellos, en arrendamiento o en propiedad, una vivienda o local de negocio de características similares a la que ocupaban en la zona expropiada”.

La normativa que se establece en la legislación española es mucho más descriptiva y amplia en razón de que se están afectando gran cantidad de derechos. Pese a ello, espero que los artículos citados puedan ser utilizados como base para una interpretación y ejecución en el traslado de poblaciones, tomando en cuenta la experiencia que se ha presentado en la legis-

lación española y en el caso de Costa Rica, tomar en consideración lo actuado por Instituto Costarricense de Electricidad en esta materia.

iii. Disconformidad con la reubicación

Conforme a la regulación que establece este artículo, se deberá ir a un proceso contencioso administrativo, que tenga similitudes con las diligencias judiciales de expropiación, para resolver la disconformidad con la reubicación.

Esta regla debe analizarse en relación con lo expuesto en las dos disposiciones anteriores, referente a la reubicación del expropiado y de poblaciones.

Se brinda mediante este proceso, el ejercicio del debido proceso y real defensa de las partes afectadas, ya que las mismas podrán exigir a la Administración su participación directa, cuando no están conforme con la reubicación. En fin, es una garantía procesal que tiene el expropiado de recurrir contra la reubicación que perjudique su condición anterior, estableciéndose de igual forma la jurisdicción y competencia de lo contencioso administrativo para conocer este tipo de situaciones. Algo que llama la atención es que no se establece un plazo para recurrir, para ello, debemos utilizar supletoriamente los requerimientos procesales exigidos en las diligencias de expropiación.

A pesar de lo anterior, el plazo debe interpretarse en forma razonable y proporcional, sin menoscabo de la celeridad del proceso ni de los derechos fundamentales del expropiado.

En esta etapa procesal debemos remitirnos supletoriamente a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.”

La expropiación a las poblaciones vulnerables

En algunos casos, la expropiación puede ser provechosa para las poblaciones vulnerables, ya que puede permitir la construcción de infraestructuras necesarias para su bienestar, como carreteras, hospitales o escuelas. También es posible que la expropiación cause efectos negativos sobre estas poblaciones.

La expropiación puede desplazar a poblaciones vulnerables de sus hogares y tierras, lo que puede afectar su capacidad para obtener recursos económicos y acceder a servicios básicos como la atención médica y la educación. Asimismo, si la compensación que se les ofrece es insuficiente, estas poblaciones pueden experimentar un empeoramiento de sus condiciones económicas.

Es importante que los procesos de expropiación sean llevados a cabo de manera justa y transparente, con la participación activa de todas las partes involucradas, incluyendo a las poblaciones vulnerables. De esta manera, se pueden minimizar los impactos negativos de la expropiación y maximizar sus beneficios para el bienestar de todas las personas.

Algunos factores que pueden contribuir a la lentitud del proceso de expropiación en la administración pública de Costa Rica:

1. Complejidad del proceso: Este proceso implica la intervención de varias instituciones y la coordinación de múltiples actividades, tales como la valoración de la propiedad, la notificación al propietario, la elaboración de los documentos legales y la definición de la compensación adecuada. Así también la coordinación de los Poderes Supremos del país, ya que existen ciertos proyectos que el Poder Ejecutivo quiere llevar a cabo, pero no cuenta con la celeridad del trámite de parte del Poder Legislativo. Por ejemplo, al Poder Ejecutivo a cargo del Presidente de la República se le aprobó un préstamo por parte del Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE) de 700 millones dólares, cantidad destinada a proyectos de infraestructura de instituciones y de mejoras en obras públicas en carreteras. Sin embargo, no se han llevado a cabo por la descoordinación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. “El Presidente Chaves comentó que esperaba que los diputados aprobaran estos recursos con celeridad, para así ejecutar las obras durante la época seca. Sin embargo, su gobierno es quien tiene detenida su aprobación y ejecución” (Mora, 2023). Se puede apreciar cómo el presidente pone la responsabilidad en manos de la Asamblea Legislativa, de que no se haya podido avanzar con dicho proyecto.
2. Recursos limitados: El proceso de expropiación puede requerir una gran cantidad de recursos, como personal, presupuesto y equipos. Si estos recursos son limitados, el proceso puede ser más lento y menos eficiente. Es importante recalcar el tema del presupuesto, ya que actualmente el país tiene una deuda bastante grande, “La nula cultura de planificación pasa la factura a la cartera de créditos públicos e incluso podría dejar a muchas instituciones sin la posibilidad de obtener nuevos financiamientos”. Y según el

Ministro de Hacienda “(...) la cartera de créditos del país asciende a \$4.200 millones, que se reparten en 25 créditos externos” (Recio, 2023). Por lo que se puede apreciar, una mala ejecución a los créditos ya aprobados.

3. Burocracia: La administración pública puede estar sujeta a una gran cantidad de trámites y procedimientos que pueden retrasar el proceso de expropiación. Asimismo, las diferentes instituciones involucradas pueden tener distintas visiones y prioridades. Con decir que el actual Ministro de Hacienda, Nogui Acosta, ha mencionado que los tiempos de aprobación de los trámites y permisos, en algunos casos se demoran hasta dos años en gestionarse” (Recio, 2023).
4. Intereses contrapuestos: En algunos casos, puede haber intereses contrapuestos entre la administración pública y los propietarios de la propiedad que se va a expropiar, lo que puede generar conflictos y retrasos. Tal como confirmó el Ministro de Hacienda, cuando Acosta agregó que debería existir una sanción para las empresas que presentan apelaciones improcedentes, pues este es uno de los grandes problemas que enfrentan los proyectos en las fases de adjudicación y, que por ende, también retrasan su puesta en marcha dentro de los plazos establecidos (Recio, 2023).

Es dable indicar que el proceso de expropiación debe ser llevado a cabo de manera cuidadosa y justa, garantizando los derechos de todas las partes involucradas. Si bien puede ser un proceso lento, es fundamental que se respeten los derechos y se asegure una compensación justa para los propietarios afectados.

Cada proceso de expropiación es único y puede involucrar diferentes circunstancias y condiciones que afectan el tiempo y los recursos que se necesitan para llevarlo a cabo. Además, los procesos de expropiación son una medida extrema que se toma en casos específicos y siempre deben ser justificados y cumplir con los requisitos de la ley.

Entre los años 1997 y 2019 se llevaron a cabo en Costa Rica un total de 174 procesos de expropiación, con un monto total de indemnizaciones de alrededor de 35 mil millones de colones (equivalentes a unos 59 millones de dólares estadounidenses). Según datos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Uno de los casos más conocidos es la expropiación del terreno donde se encontraba el Hotel Punta Islita, ubicado en Guanacaste, en el año 2008. El proceso de expropiación fue muy

controversial debido a la oposición del propietario del hotel y de algunos grupos ambientalistas, quienes alegaron que el terreno tenía un alto valor ecológico y turístico. Finalmente, el Estado compró el terreno por un monto de \$13 millones de dólares.

Otro caso conocido es la expropiación del terreno donde se encontraba la propiedad conocida como Casa Presidencial, en el año 2008. El proceso de expropiación fue muy discutido debido al alto monto que se pagó por la propiedad, que fue de \$18 millones de dólares. Algunos grupos políticos y ciudadanos cuestionaron la justificación de la expropiación y el valor de la compensación.

En la Ley de expropiaciones, se dispone:

“Artículo 5.- Capacidad activa. Solo el Estado y los entes públicos podrán acordar la expropiación forzosa, cuando el bien afecto a la expropiación sea necesario para el cumplimiento de los fines públicos. La expropiación la acordará el Poder Ejecutivo o el órgano superior del ente expropiador, según corresponda.”

“Artículo 18- Declaratoria de interés público. Para la expropiación de un bien será indispensable un acto motivado, mediante el cual el bien requerido se declare de interés público. Tal acto, en caso de un ministerio, será firmado por el ministro del ramo y, en los demás casos, por el jerarca del ente expropiador, salvo disposición de ley en contrario. La declaratoria de interés público deberá notificarse al interesado, o su representante legal, y será publicada en el diario oficial La Gaceta. Esta declaratoria será motivo suficiente para las eventuales indemnizaciones por actividades comerciales o cualquier otra afectación de derechos que en razón de esa misma expropiación deba realizar la administración.”

Artículo 19.- Declaración genérica de interés público. Cuando por ley se declare genéricamente el interés público de ciertos bienes, el reconocimiento, en cada caso concreto, deberá realizarse por acuerdo motivado del Poder Ejecutivo o por el jerarca del ente expropiador, salvo ley en contrario”.

Jurisprudencia

En el dictamen No. C-143-2002 nos referimos al motivo y al contenido del acto de declaratoria:

“El acto de declaratoria de interés público para afectar la propiedad privada, es una exigencia del Derecho de la Constitución (artículo 45 de la Carta Fundamental). Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional (véase el voto n.º 10.466-00) y el legislador (véase el artículo 18 de la ley n.º 7.495 de 3 de mayo de 1995, Ley de Expropiaciones). Grosso modo, este acto administrativo consiste en aquella manifestación de voluntad de la Administración Pública, mediante la cual se indica y demuestra que un bien privado debe venderse forzosamente o se deben limitar las atribuciones que su dueño posee sobre él, debido a que es indispensable para satisfacer una necesidad pública. En esta línea de pensamiento, el numeral 18 de la Ley n.º 7.495 expresa que para expropiar es indispensable un acto motivado, mediante el cual el bien por expropiar se declara de interés público. Además, la declaratoria de interés público debe notificarse al interesado o su representante legal y ser publicada en el Diario Oficial.

... El artículo 5 de la Ley de Expropiaciones señala que solo el Estado y los entes públicos pueden acordar la expropiación forzosa, cuando el bien afecto a la expropiación sea necesario para el cumplimiento de los fines públicos. En este caso, la expropiación la acuerda el Poder Ejecutivo o el órgano superior del ente expropiador, según corresponda. El artículo 19, de ese mismo cuerpo normativo, expresa que cuando por ley se declare genéricamente el interés público de ciertos bienes, el reconocimiento, en cada caso concreto, debe realizarse por acuerdo motivado del Poder Ejecutivo o por el órgano superior del ente expropiador, salvo ley en contrario.

... si no se logra demostrar el interés público, a través de un acto razonado o motivado a la hora de hacer la declaratoria de interés público, el acto administrativo que se deriva del ejercicio de esa potestad, sería absolutamente nulo. ...” (El subrayado y la negrita son suplidos).

En el *dictamen No. C-106-2003* se hizo referencia también a esa declaratoria:

“La privación de la propiedad efecto de la expropiación no es, normalmente, obra de la ley, sino que debe ser consecuencia de un procedimiento administrativo, regulado por la ley, que tiende a demostrar la existencia de un interés público en la expropiación de determinado bien o derecho. El ejercicio de la potestad expropiatoria supone la satisfacción de un fin de interés público o interés social. La expropiación constituye un medio, un “instrumento” para la satisfacción del interés público. Lo que supone una valoración sobre la idoneidad del bien que se expropia para satisfacer el interés público. Esa valoración le corresponde a la Administración y en su caso, al juez.”

Allí se indicó que corresponde al ente expropiador “apreciar si en cada caso concurren las condiciones y motivos necesarios para que proceda la expropiación.”

Como allí se concluye, la apreciación del interés público corresponde a la Administración, pero lo resuelto administrativamente es objeto de control judicial:

“En todos los casos deben dictarse actos administrativos específicos, que como tales, estarán sometidos a los controles jurisdiccionales correspondientes. Es importante recordar que la expropiación únicamente es posible, en tanto tiene como fundamento la actuación administrativa que busca satisfacer el interés general y procede sólo cuando el interés público así lo exija; solo en estos supuestos es que la propiedad privada puede ser sometida al poder de imperio del Estado y ser destinada a servir a los intereses superiores, desde luego mediante la cesión imperativa del propio derecho de propiedad previo pago de la indemnización plena y justa. Es inadmisibles en nuestro régimen constitucional la venta forzada o la imposición de servidumbre, cuando no media una utilidad general previamente declarada” (*Sala Constitucional, sentencia No. 10466-2000*).

Si no se comprueba la idoneidad de la finca para la satisfacción del fin público, el acto quebrantaría el principio de interdicción de la arbitrariedad (*Sala Constitucional, sentencia No. 10265-2000*).

OJ-052-2017 Obra Pública. Reforma Ley Expropiaciones

Cuando el expropiado acepte el precio en vía administrativa deberá confeccionarse un acuerdo de expropiación previo del expediente a la Notaría del Estado. No debe condicionarse al depósito del monto del avalúo administrativo la anotación de las diligencias ante el Registro Nacional. No es posible que la Administración tome posesión del inmueble sin la potestad revisora del juez contencioso administrativo. Debería adicionarse a responsabilidad civil y penal del funcionario responsable de los posibles daños. La Procuraduría General no tiene objeción alguna en que la notificación se realice mediante correo electrónico según lo indica la reforma propuesta.

Esta posible reforma excluye la declaratoria de interés público cuando se pretenda la indemnización de derechos comerciales, hecho que no consideramos prudente puesto que la declaratoria de interés público es el acto que brinda fundamento legal a dicha indemnización.

En la sentencia oral No. 175-2016-II de las 10:30 horas del 09 de mayo de 2016, el Tribunal de Apelaciones considera que la ausencia de dicha resolución podría ser causa de nulidad absoluta de la sentencia. Sobre el punto el Tribunal justifica su posición de la siguiente manera:

“En este caso que estamos enfrentando encontramos la sentencia que ha sido dictada para fijar un justiprecio respecto de lo que ahí se denomina derechos comerciales que no está precedida de una declaratoria de interés público aunque sí hay un decreto expropiatorio pero no se cumplió con el requisito del artículo 18 que venga a obligar a la Administración a decir por qué los ítems que ahí se van a indemnizar constituyen para la Administración un elemento de trascendencia que justifique un interés público para seguir un proceso especial expropiatorio.

De esta forma, ante tal ausencia, el Tribunal, en mayoría insistimos, a la luz del artículo 197 del Código Procesal Civil observa un motivo de nulidad absoluta dado que se ha dictado una sentencia de expropiación sin previa declaratoria de interés público...” (...)

Artículo 21. Solicitud de avalúo. En este caso consideramos necesario a efecto de mayor claridad que en el párrafo segundo se sustituye “la dependencia respectiva”, por “de la administración expropiante”.

Artículo 25. Notificación del avalúo. La reforma de este artículo pretende que una vez aceptado el monto por el expropiado, la administración remita el expediente a la Notaría del Estado, “sin necesidad de ningún otro trámite”.

Difiere esta Procuraduría de la reforma planteada en razón de que lo que pretende es omitir la confección de un acuerdo ejecutivo que autorice a la Notaría del Estado para la realización de la escritura pública correspondiente en contravención con lo dispuesto en el artículo 7 inciso d) ley 7764.

Recordemos que el acuerdo ejecutivo es la manifestación expresa de la voluntad de la Administración que pone fin al proceso administrativo y que legitima a la Notaría del Estado para que realice la confección de la escritura pública correspondiente.

Artículo 30. Resolución inicial y selección del perito.

En la actualidad, de conformidad con el Artículo 31 de la Ley 9286, el Juez Contencioso emite una resolución inicial en donde ordena la anotación de las diligencias de expropiación en el Registro Nacional.

El párrafo primero de la reforma, condiciona la emisión de la anotación al depósito del avalúo administrativo, hecho que viene a convertirse en un obstáculo procesal en lugar de dar celeridad al proceso.

En el último párrafo donde dice: “notificación de esta resolución inicial”, consideramos conveniente que posterior a esto se incluya la frase: “y constando en la cuenta del Despacho el depósito del monto correspondiente al avalúo administrativo”.

Este párrafo es omiso en cuanto al plazo que deberá otorgarse al expropiado cuando se trate de indemnización de una actividad comercial.

Artículo 32. Entrada en posesión.

Este artículo faculta a la Administración para entrar en posesión del inmueble, una vez transcurrido el plazo otorgado en el artículo 30 de este proyecto de ley.

En primer lugar, diremos que esta reforma pretende modificar el plazo otorgado en la Ley 9.286, para que en lugar de dos meses, sea de un mes. La posición de la Procuraduría General es contraria a esta reforma, toda vez que el plazo resulta en perjuicio del expropiado, en virtud de que luego de transcurrido el plazo de un mes, el Juzgado, en la mayoría de los casos, no ha procedido con el giro del dinero a efecto de que la persona y su familia se ubiquen en otro sitio. Mayor perjuicio aun cuando el inmueble soporta gravámenes y debe notificarse a todos ellos, notificación que en muchas ocasiones supera el plazo de dos meses.

El artículo pretende dar potestad a la administración expropiante para que luego de transcurrido el plazo establecido en el artículo 30 de esta posible reforma legal, la Administración tome posesión del inmueble “sin trámite alguno”.

Obsérvese que el artículo 30 no hace mención a la notificación previa de todas las partes ni tampoco al depósito previo del monto del avalúo administrativo.

Sumado a ello, no debemos olvidar que con las diligencias de expropiación se origina una desposesión de un bien particular, en su mayoría, terrenos, mismos que encuentran cobijo en el artículo 45 constitucional, el cual establece una limitación: "...previa indemnización conforme a la ley."

Resulta de importancia recordar que el proceso contencioso administrativo deviene del artículo 49 de la Constitución Política con el afán de que sea esa jurisdicción la que revise la legalidad de los actos de la Administración, esto es, el control del juez de los actos que tengan relación con la función administrativa, y en aras de proteger los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

No es posible que la Administración proceda a tomar posesión del inmueble a expropiar "sin trámite alguno", sin que de previo el juez realice la revisión oficiosa del monto del avalúo administrativo para luego, de considerarlo posible, emita resolución en la cual se notificará a las partes la fecha y hora de la diligencia de entrada en posesión con el propósito de, como dijimos antes, salvaguardar el derecho constitucional establecido en el artículo 45.

Sumado a ello, el artículo 39 de la Ley No. 9.286 establece la obligación del juez de practicar un "reconocimiento judicial del inmueble sujeto a expropiación, con el fin de formarse un mejor criterio de la validez y realidad de las pericias efectuadas y asegurarse de que el valor asignado por el perito u otras pruebas se ajusten a las circunstancias reales." De proceder la Administración a tomar posesión del inmueble "sin trámite alguno" estaría vulnerando dicho artículo, cuya finalidad es otorgar un mejor criterio al juez previo al dictado de una sentencia que otorgue un precio justo.

Finalmente debemos agregar que en la práctica los plazos judiciales señalados en la resolución inicial para el desalojo del inmueble no incluyen el hecho de que deba notificarse a terceros interesados, lo cual dilata el proceso y consecuentemente produce una demora en el giro a favor del expropiado del monto fijado en el avalúo administrativo, ciudadano quien en no pocas ocasiones carece de lugar y recursos económicos para trasladarse a otro lugar.

Artículo 57. Responsabilidad de los funcionarios administrativos.

Debería adicionarse la responsabilidad civil y penal del funcionario responsable de los posibles daños.

Artículo 2. Modificación del inciso a del artículo 19 de la Ley de Notificaciones Judiciales, Ley 8687, del 4 de diciembre de 2008.

Artículo 19. Resoluciones.

En la actualidad, al momento de interponer las diligencias en sede judicial, se hace saber al juez la dirección del domicilio del expropiado señalado en el expediente administrativo, mismo en el que debe notificarse la resolución inicial de la demanda.

Según el dictamen de La Procuraduría General de la República y lo expuesto en la nota, de conformidad con los artículos 1° y 24 de la Ley de Expropiaciones (No. 7495 de 3 de mayo de 1995), el Ministerio ha incluido en los avalúos administrativos la valoración de las actividades comerciales que se desarrollan en los inmuebles que son expropiados para la construcción de obras públicas.

No obstante, se citan dos sentencias orales de la Sección Segunda del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y una del Juzgado Contencioso Administrativo, en las cuales se indica que el avalúo administrativo no debe contemplar el lucro cesante ni otros rubros relacionados con las actividades comerciales llevadas a cabo en los inmuebles y que los rubros distintos al precio justo del terreno y las construcciones existentes, constituyen reclamos de daños y perjuicios o de responsabilidad civil de la Administración que deben reclamarse en la vía ordinaria.

Ante esa situación, la Dirección Jurídica de ese Ministerio, mediante oficio No. DAJ-2017-2146 de 10 de mayo de 2017, consideró que, en apego a las sentencias citadas, no era procedente la indemnización por actividades comerciales en el proceso especial de expropiación.

La Sección II del Tribunal de Apelaciones mantuvo el criterio expuesto en otras sentencias posteriores a las señaladas, y, contra esa jurisprudencia se planteó una acción de inconstitucionalidad, que fue tramitada en el expediente No. 17-6916-0007-CO.

Por esa razón, mediante oficio No. ADPb-6736-2017 dirigido al Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes, la Procuraduría indicó que no podía atender la consulta planteada hasta que la Sala Constitucional resolviera la acción de inconstitucionalidad presentada.

Precisamente, la Sala Constitucional emitió el voto No. 5294-2018 de las 10 horas 20 minutos de 4 de abril de 2018, declarando con lugar la acción de inconstitucionalidad planteada, y con ello, dilucidando el asunto que se sometió a consideración.

El Tribunal Constitucional indicó que el objeto de la acción era la jurisprudencia de la Sección Segunda del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, según la cual, la indemnización de derechos comerciales que se vean afectados por una expropiación y que la administración no se adjudica, no deben conocerse y resolverse en las diligencias de expropiación, sino en un proceso ordinario contencioso administrativo.

La Sala motivó la declaratoria de inconstitucionalidad de ese criterio de la siguiente manera:

“IV. Expropiación. Supuesto de responsabilidad administrativa por conducta lícita regulado directamente por la constitución. La expropiación es una institución del Derecho Administrativo constitucional directamente regulada en la Constitución, el ordinal 45, párrafo 1º, indica que «La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley (...)». Por supuesto, que la expropiación es un supuesto, con regulación constitucional y legal propias, de responsabilidad administrativa por conducta lícita, ya que, se ejerce una potestad legítima como lo es la expropiatoria. Eso significa que las normas que se deben aplicar a la expropiación, exclusivamente, son las constitucionales que hacen referencia a ese instituto y la Ley de Expropiaciones, salvo, claro está, si existe una laguna normativa. La Constitución impone una indemnización previa, la que debe ser plena, íntegra y justa, sin dejar rubros al descubierto, de lo contrario, se producirá una confiscación que se encuentra, expresamente, prohibida por el texto constitucional (artículo 40).

V. La garantía de las diligencias de expropiación frente al proceso ordinario contencioso-administrativo. El legislador concibió las diligencias de expropiación, para cuando el expropiado o los expropiados están de acuerdo con la validez y ejercicio de la potestad expropiatoria, esto es, para discutir, únicamente, el justiprecio, sea el monto de la indemnización, la que, como se ha indicado, debe ser previa, plena, íntegra y justa. Estas diligencias, por contraste a un proceso ordinario, son más sumarias y céleres, lo que le ofrece al expropiado la ga-

rantía de poder contar con la indemnización plena e integral antes que la administración expropiante entre en posesión del bien. Obligar a un expropiado, que está de acuerdo con la validez, la regularidad y el ejercicio de la potestad expropiatoria, a tener que interponer un proceso ordinario para discutir extremos que, presuntamente, forman parte de la indemnización integral o plena, violenta el derecho a una justicia pronta y cumplida del artículo 41 constitucional o si se quiere el derecho a un proceso en un plazo razonable del ordinal 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tal interpretación constituye un obstáculo injustificado e indebido al derecho de acceso a la jurisdicción, diseñado en el caso de las diligencias de expropiación, para discutir el quantum de la indemnización, de manera sumaria y celeridad. Adicionalmente, supone un costo adicional, en recursos económicos y temporales, para el expropiado, al tener que asumir los gastos de un proceso ordinario que no fue diseñado para conocer y resolver tales extremos. En el proceso ordinario, lo que se discute es la validez del decreto expropiatorio o del ejercicio de la potestad expropiatoria, para declarar su eventual nulidad absoluta o relativa. El legislador ordinario, para garantizar la noción constitucional de “previa indemnización” plena e integral, diseñó y creó, precisamente, las diligencias de expropiación.

VI. Inconstitucionalidad de la jurisprudencia impugnada. La pauta jurisprudencial impugnada, resulta, a todas luces, inconstitucional, por cuanto, restringe las nociones constitucionales de indemnización previa, plena, integral y justa, adicionalmente, obstruye y retarda, por lo ya apuntado, el derecho a la tutela judicial efectiva.” (Voto No. 5294-2018 de las 10 horas 20 minutos de 4 de abril de 2018. Se añade la negrita).

Entonces, en vista de que la jurisprudencia que fue declarada inconstitucional es la misma expuesta en las sentencias que se citan en la consulta formulada, el conflicto jurídico que se puso de manifiesto y que se nos solicitó analizar, quedó insubsistente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (No. 7135 de 11 de octubre de 1989) el criterio de la Sala Constitucional es vinculante erga omnes, y por tanto, a él deben sujetarse las diligencias administrativas de expropiación, incluyendo en el avalúo administrativo los montos correspondientes a las actividades comerciales que se desarrollan en los inmuebles por expropiar, para que, de esa manera, la indemnización cumpla con los requisitos constitucionales de ser previa, plena, integral y justa.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa. Ley de Expropiaciones Ley 7.495 del 03/05/1995. Fecha de vigencia desde: 08/06/1995
- Asamblea Legislativa. (2023). Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ], Ley 36 de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública, 26 de junio de 1896. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36025&nValor3=37981&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa. (2023). Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ], Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Asamblea Legislativa. (2023). Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ], Constitución Política de la República de Costa Rica de 1871. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TC
- Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). (s.f). Procedimientos de expropiación en sede Administrativa.
- Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). (2009). Informe de Investigación, La expropiación y su indemnización. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/?submit=Buscar&s=La+expropiaci%C3%B3n+y+su+indemnizaci%C3%B3n>
- Chinchilla Mora, Federico. (1996). Tres Problemas dentro del procedimiento expropiatorio: desistimiento, caducidad y retrocesión. [Tesis para por el grado de licenciatura]. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. p 109-114.
- Córdoba Ortega, Jorge. (1195). *Comentarios a la Ley de Expropiaciones Costarricense*. 1º Edición. Editorial Juricentro.

- Dromi, Roberto. (2001). *Derecho Administrativo*. Editorial de Ciencia y Cultura, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Novena Edición Actualizada.
- Marin Odio, María (2020). Tesis de grado. Las distintas formas de expropiación antijurídica de inversión en el derecho internacional: un análisis para Costa Rica. https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/20090126_TESIS_FINAL!!!_101.pdf
- Mora, Carlos. (Febrero 6, 2023). Ejecutivo Engaveta \$700 millones para infraestructura. *cr-hoy.com*. *CR Hoy*. <https://www.crhoy.com/nacionales/ejecutivo-engaveta-700-millones-para-infraestructura/>
- Ortiz Ortiz, Eduardo (1996). *Expropiación Y Responsabilidad Pública*. 1º Edición. Litografía E Imprenta LIL.
- Procuraduría General de la República. (2018) Dictamen N.º C-312-2018, de 14 de diciembre de 2018.
- Procuraduría General de la República. (2021). Dictamen N.º C-275-2021, de 29 de septiembre de 2021.
- Procuraduría General de la República. (2017). Pronunciamientos: OJ-052-2017 Obra Pública. Reforma Ley Expropiaciones
- Pera Verdaguer, Francisco. (1970). *Expropiación Forzosa*. Segunda Edición. Casa Editorial Bosch (pp. 27-29).
- Rodríguez Herrera, Tatiana y Luis Ángel Sánchez Montero. (1997). *Las Potestades Expropiatorias del Estado y el Interés Público como Causa de Expropiación, el Arbitraje Medio Alternativo para la Valoración del Bine Expropiado, un Análisis Comparativo*. [Tesis de Licenciatura en Derecho]. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho.

- Recio, Patricia. (13 de febrero de 2023). Ministro de Hacienda: “Estamos endeudando a los costarricenses con proyectos que no terminamos. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/ministro-de-hacienda-estamos-endeudando-a-los/MKQRDPKAK-VFP3KDOTIUPDAES5E/story/>
- Tribunal Contencioso Administrativo (2000). Sección Primera. Resolución No. 144-2000, del 21 de julio de 2000.
- Tribunal Contencioso Administrativo (2000). Sección Segunda. Resolución No. 159-2000, del 6 de junio de 2000.
- Tribunal Contencioso Administrativo (2003). Sección Segunda. Resolución No. 217-2003, del 30 de abril de 2003.
- Tribunal Contencioso Administrativo (2003). Sección Segunda. Resolución No. 332-2003, del 2 de septiembre de 2003.
- Tribunal Contencioso Administrativo. (2004). Sección Segunda. Resolución No. 332-2004 del 16 de julio de 2004.
- Sala Constitucional (2018). Resolución No. 5294-2018, del 4 de abril del 2018.
- Sala Constitucional (2018). Resolución No. 14600-2015, del 22 de septiembre del 2015.