



**ESTADO  
DE LA JUSTICIA**

---

**Informe Estado de la Justicia 2022**

---

## **Investigación de base**

---

# Estudio de expropiaciones

### **Investigadora**

Marcela Román Forastelli

San José | 2022



343.025  
R758e

Román Forastelli, Marcela

Estudio de expropiaciones : investigación de base [Recurso electrónico] / Marcela Román Forastelli. – Datos electrónicos (1 archivo : 731 kb). – San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-08-0

Ponencia presentada como investigación base para el cuarto informe del Estado de la Justicia.

Formato pdf, 54 páginas.

1. EXPROPIACIÓN. 2. COSTA RICA I. Título. II. Serie.

LRD



## Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>4</b>
<b>Antecedentes.....</b>	<b>4</b>
<b>Objetivos y metodología .....</b>	<b>7</b>
<b>La ruta del expediente de expropiación.....</b>	<b>10</b>
Fase previa en la Administración .....	12
El paso por la Procuraduría General del Estado .....	15
Expropiaciones en el Juzgado Contencioso Administrativo .....	15
Subproceso del Área de Expropiaciones del Tribunal Contencioso Administrativo .....	18
Sobre la participación de los peritos judiciales .....	18
<b>Estadísticas judiciales sobre casos de expropiación .....</b>	<b>21</b>
<b>63 expedientes, 9 proyectos viales .....</b>	<b>23</b>
JCA: porcentaje de casos por nuevas expropiaciones del MOPT crece del 22,7% al 86,7% entre 2010 y 2020.....	26
Predominan expropiaciones parciales de propiedades pequeñas .....	28
El valor promedio al que se pagan los terrenos es de \$527/m <sup>2</sup> en zona urbana y \$103/m <sup>2</sup> en zona rural.....	30
La duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de 2 años y 2 meses .....	31
<b>¿Sobre quién recaen los costos de transacción? .....</b>	<b>33</b>
<b>Aproximando las líneas jurisprudenciales .....</b>	<b>34</b>
<b>Algunas reflexiones en contexto internacional .....</b>	<b>39</b>
<b>Hallazgos y desafíos.....</b>	<b>42</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>47</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>48</b>

## Presentación

Esta investigación se realizó para el Cuarto Informe Estado de la Justicia 2022. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Justicia 2022 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Antecedentes<sup>1</sup>

Este informe sobre ruta y resultados del expediente de expropiación es un aporte especial en el marco del cuarto capítulo del Informe Estado de la Justicia 2022: “Tutela efectiva de derechos en materia contencioso-administrativa”.

En este capítulo sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, se analiza -en la práctica- el grado de tutela efectiva de derechos de la ciudadanía y la garantía del principio de legalidad de la administración pública, para determinar cuáles son los principales riesgos de los procesos contencioso-administrativos.

La tutela judicial efectiva de derechos se define<sup>2</sup> como el libre acceso de todas las personas a la administración de justicia para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice la aplicabilidad de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo<sup>3</sup>. Este concepto está vinculado con las definiciones de juicio justo o el debido proceso, pero sus alcances son más comprensivos<sup>4</sup>. De acuerdo con la Sala Constitucional de Costa Rica, la tutela de derechos permea todo el proceso judicial, incluyendo aspectos tales como el acceso a la justicia y el cumplimiento de la sentencia (sentencia 8952-11). Este conjunto de dimensiones incluye a, pero son más amplios que, los principios del debido proceso<sup>5</sup>: mientras éste se concentra en ciertas garantías mínimas que poseen las personas para hacerse oír, la tutela efectiva incorpora dimensiones previas y posteriores al proceso judicial<sup>6</sup>.

Según el artículo 1 del Código Procesal Contencioso Administrativo: “La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por

---

<sup>1</sup> Resumen de antecedentes elaborado por Evelyn Villareal, Programa Estado de la Nación.

<sup>2</sup> Tomado de Bogantes y García, 2021. PEN. Ponencia borrador.

<sup>3</sup> Concepto adaptado de: Sáez et al 2004. Algunos autores que utilizan el vocablo tutela jurisdiccional, por ejemplo, González, 2001. La terminología más generalizada es tutela judicial (Gasberí, 2008).

<sup>4</sup> Es un concepto similar al juicio justo, aunque un poco más acotado, en el tanto no incluye variables estructurales o institucionales, sino solamente del proceso como tal. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) estableció el derecho a la igualdad ante las cortes y el juicio justo como uno de los 19 derechos humanos contemplados en su metodología de medición y seguimiento. Para ello se le asignaron un conjunto de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, con miras a que los países puedan analizar su evolución en cuanto al cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de los indicadores concuerdan con la definición de tutela efectiva (ACNUDH, 2012).

<sup>5</sup> Existe una discusión sobre los alcances del principio del debido proceso, en un extremo la posición minimalista que se limita al derecho a ser oído, en otro extremo la posición que le asigna garantías sustantivas a las personas, por ejemplo, igualdad de recursos para la defensa. Este derecho es parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y de muchas Constituciones Políticas (Williams, 2010; Machicado, 2010).

<sup>6</sup> Algunos países han incluido la tutela efectiva como un derecho constitucional en sí mismo (España y Brasil). Otros han legislado sobre el tema incorporándolo como un principio de rango similar a los principios de igualdad e inocencia. También se ha desarrollado jurisprudencia que garantiza estos aspectos anteriormente mencionados en la práctica de la administración de la justicia (Sentencias 8952-11 o 9051-11 de Sala Constitucional de Costa Rica).

objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.”<sup>7</sup>

En el tercer Informe Estado de la Justicia se abordó el tema de la reforma a la jurisdicción contencioso-administrativa, con un enfoque centrado en las promesas de la reforma y los resultados a diez años de su implementación. Se concluyó que la eficacia y efectividad en esta materia depende de capacidades institucionales que sobrepasan los cambios normativos. Además, se mencionó que una serie de cambios no previstos en la reforma han afectado el desempeño de la jurisdicción<sup>8</sup>. Desde la realización de este estudio en 2019, en términos generales, en la jurisdicción contencioso-administrativa hay un aumento importante del circulante y de las duraciones versus un aumento de recursos y del costo por caso, aunque varían según el tipo de recurso. El análisis de un grupo significativo de expedientes desde la perspectiva de tutela de derechos permite profundizar en los factores que están asociados a estos indicadores de desempeño.

Esta investigación sobre expropiaciones consiste en una profundización sobre una de las áreas de esta jurisdicción. Es decir, se trata de un procedimiento especial dentro de esta jurisdicción. El objetivo es documentar cómo funciona y cómo se garantiza la tutela para las personas propietarias a la vez que se garantiza oportunamente la acción pública del Estado.

El proceso de expropiaciones en Costa Rica está normado por la Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres No.9286 del 11 de noviembre del 2014, la cual constituye una reforma sustancial a las precedentes normas, que ya habían tenido múltiples modificaciones en los últimos años<sup>4</sup>.

El proceso expropiatorio tiene su origen en un acto administrativo de una entidad pública, por lo general, se concentran en las que realizan obra pública como el MOPT, ICE, AyA y MINAE. La fase inicial es meramente en sede administrativa. El objetivo es realizar una declaración de interés público y el avalúo respectivo para ofrecer la indemnización a las personas propietarias. Cuando el propietario no acepta la oferta del avalúo administrativo, el caso se recurre en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, dando lugar a la fase judicial de los procesos expropiatorios, donde la Procuraduría General de la República representa los intereses del Estado en el proceso<sup>5</sup>.

En años recientes, las expropiaciones han sido objeto de crítica y de cobertura mediática por dos motivos fundamentalmente: denuncias por hechos de corrupción y tardanzas que obstaculizan los proyectos públicos. La afectación para la administración pública y para las personas involucradas es notoria en ambos casos. Aunque la fuente solo es indicativa; es decir, no hay forma de verificar los datos específicos de número de expropiaciones y de plazos sin consulta a los expedientes en sede administrativa, dada la limitación de información sobre la materia que se enfrentó en este proceso de investigación, se empela como aproximación al fenómeno.

Entre febrero del 2018 y agosto del 2021, se publicaron al menos 47 notas de prensa que dan cuenta de las preocupaciones sobre el tema de expropiaciones que acontecen en la vida pública.

---

<sup>7</sup> Código Procesal Contencioso Administrativo. Ley 8508 Versión actualizada al 11/2/2021. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436)

<sup>8</sup> Milano, A. 2019., y capítulo 4 del Tercer Informe Estado de la Justicia.

Por temas, dominaron los artículos que refieren atrasos en obras viales de gran magnitud (arco norte de la carretera de circunvalación, paso a desnivel en la rotonda de la bandera, ampliación de las rutas nacionales No.32 y No.1), problemas para manejar el volumen de nuevos casos por año (tanto en el MOPT como en el Poder Judicial), y las acciones de la fiscalía en relación con un procurador y dos funcionarios judiciales por un presunto pago de dádivas.

**Cuadro 1**

**Selección de casos de retraso en la ejecución de obras públicas presuntamente relacionados con el proceso de expropiación, 2018-2021**

Proyecto	Características	Total de expropiaciones	Expropiaciones pendientes en fecha específica
Circunvalación Norte	5,5 kilómetros de vías conformadas por un viaducto y tres pasos a desnivel. Cruza Calle Blancos, Tibás y finaliza en la Uruca. La obra debía arrancar en el primer trimestre de 2015. \$163 millones	100	11 06/02/2018
			7 15/02/2019
			40 03/12/2019
Ampliación de la Ruta Nacional No.32	107 kilómetros, 33 puentes, 13 pasos a desnivel. Tramo Río Frío- Limón, inversión inicial de \$465 millones.	150	29/04/2019
		Otros 1.050 en estudio	
		De 209 expropiaciones	164 31/07/2020
		523	440 19/01/2021
Ampliación de la Ruta Nacional No.1	Tramo de 20 kilómetros de la Interamericana Norte, entre Cañas y Limonal. Primera de tres etapas en las que se dividió el sector de 70 kilómetros, entre Barranca y Cañas.	158	101 03/05/2019
		164	113 13/11/2020
		350	317 06/02/2021
Paquera - playa Naranjo, península de Nicoya.	21 km	320	205 13/11/2020

Fuente: Sistematización de notas de prensa publicadas en Diario Extra, La Nación, Semanario Universidad, Amelía Rueda Noticias entre 2018 y 2021.

Sin embargo, las preocupaciones manifestadas en medios de prensa no trascienden en acciones colectivas; es decir, no hay registro de movilizaciones sociales de algunos colectivos a favor o en contra de los procesos de expropiación, como si sucede en otros países<sup>9</sup>. En el registro de acciones colectivas que posee el Estado de la Nación desde el año 1992, nunca se ha registrado una movilización social por el tema de expropiaciones. En la base de datos, que contiene 9,934 registros, solo 183 se pueden asociar a infraestructura a cargo de algún ministerio y los temas de las demandas están concentrados en: defensa de las instituciones públicas, oposición a privatización/concesiones y mejora de infraestructura física.

Para explorar lo anterior, esta sección responderá al siguiente problema de investigación: ¿Constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones, en la fase administrativa y judicial, un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración?

En aras de responder lo anterior, el objetivo de esta sección será analizar los riesgos a la tutela efectiva de derechos en el proceso de expropiaciones, tanto en fase administrativa como judicial. Ello implica determinar la ruta de los procesos, actores y las vulnerabilidades que, a lo largo de esa ruta, pueden afectar el derecho de las personas a un debido proceso y, con ello, afectar también el objetivo de política pública de la administración. No se trata, pues, de un estudio jurídico sobre la calidad de las leyes de expropiaciones, ni del análisis de un caso en concreto de alguna obra pública o análisis de una resolución judicial, sino más bien de las vulnerabilidades en el proceso.

Cabe señalar que la etapa administrativa solo se analiza desde la información que se puede extraer de los expedientes, ya que la coyuntura política alrededor del MOPT (escándalo por corrupción en la concesión de obra pública, caso Cochinilla) en los meses en que la investigación se realizó (agosto-noviembre 2021), no hicieron viable un acercamiento con autoridades y técnicos especialistas.

### **Objetivos y metodología**

El objetivo de esta investigación es analizar los riesgos a la tutela efectiva de derechos en el proceso de expropiaciones, tanto en fase administrativa como judicial.

La pregunta general de investigación que el estudio trata de responder es si, ¿constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones, en la fase administrativa y judicial, un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración?

Específicamente interesa explorar las siguientes interrogantes específicas sobre la etapa en que el proceso está en sede judicial:

Resolución pronta:

- ¿Qué factores externos e internos explican las duraciones por etapas en fase judicial?
- ¿Cómo varían las duraciones según las diferentes tipologías de expropiaciones?

---

<sup>9</sup> Para un análisis sobre este fenómeno véase, por ejemplo, Azuela (2013).

Justicia equitativa:

- ¿Cuáles justificaciones y criterios se utilizan para modificar montos de los peritajes de la sede administrativa?
- ¿Hay una relación entre el tipo de perito y los resultados del justiprecio final?
- ¿Hay una línea clara jurisprudencial de criterios (seguridad jurídica) para similares casos durante los últimos años?

Recursos y defensa, apelaciones de ambas partes:

- ¿Cómo se garantiza el Poder Judicial la calidad e integridad de los peritajes para blindar de posibles actos de corrupción?

Resolución final del juez apegada a la ley vigente:

- ¿Qué justificaciones utilizan las personas juzgadoras para llegar al justiprecio final?

La principal fuente de información para el análisis son los expedientes de casos de expropiación, tanto en fase administrativa como en sede judicial, en disposición de la Procuraduría General de la República. Se toma como período de análisis los casos terminados durante tres años: 2018-2020 ya que, para estos años, los expedientes se encuentran digitalizados y es posible, mediante un permiso especial otorgado al Programa de la Estado de la Nación, su consulta remota. Para años previos, no solo no es posible dada la situación sanitaria enviar investigadores a revisar archivos físicos, sino que para un período más largo la información solo se encuentra respaldada en el archivo judicial, sede de mayor restricción para usuarios no especializados.

Por la dificultad de acceso a un listado completo de expedientes en el período de análisis y una mínima clasificación de los casos, no fue posible diseñar una muestra aleatoria; por ello, la descripción de información que contiene el estudio solamente debe referirse al grupo de 63 casos analizados.

Dos aclaraciones son necesarias en relación con el período de análisis. Primero, al considerarse un tiempo tan corto (3 años), los indicadores se estiman para el conjunto de los datos (años acumulados) y no es posible identificar variaciones en el tiempo. Segundo, los casos incluidos en la base de datos concluyeron luego de que entrara en vigor la reforma de la Ley, por lo que no es posible analizar estadísticamente los cambios en el proceso que se derivan de su implementación. Cuando cuenta con un criterio de experto sobre posibles impactos de la reforma, se mencionan en el texto.

Para analizar el contenido de los expedientes, se diseñó un instrumento para guiar la extracción estandarizada de información. El detalle se puede consultar en el Anexo 1. En resumen, el instrumento consta de seis dimensiones temáticas de los casos y 89 variables.

Cuadro 2

Instrumento para guiar la extracción estandarizada de información.

Tema	Contenidos	Número de variables
Generales	Describen el caso en sus inicios en sede administrativa y su traslado a sede judicial: fechas críticas, partes involucradas, representantes de las partes.	25
Tipo propiedad	Descripción física del tipo de inmueble involucrado, su localización, datos básicos de los propietarios, uso corriente.	21
Avalúos	Valor fiscal, detalles de fechas, peritos y componentes de los avalúos realizados.	18
Proceso Judicial	Fechas de las principales etapas, conflicto por remantes si existen.	6
Resolución	Razonamiento del por tanto en sentencia en firme del JCA y detalles de liquidación de extras, intereses y costas.	10
Apelaciones	Cuando el caso se eleva al TCA, identificación de la parte que apela, resultado de la apelación, razonamiento del por tanto en sentencia de TCA.	9

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de expedientes.

Un grupo importante de variables (26 de 97) constituyen fechas críticas en la ruta del expediente de expropiación, ya que uno de los énfasis de la investigación es medir la duración del proceso en sus diferentes etapas. Los indicadores que miden duración del proceso se estiman en días naturales laborales (semanas de 5 días).

Otras 21 variables registran datos en colones y mayoritariamente tiene como fin medir el cambio en el valor del monto global de indemnización en disputa y algunos detalles de sus componentes. Cuando una finca será expropiada parcialmente, para aproximar el valor fiscal (que viene en la certificación registral) se usa la siguiente regla: Valor fiscal / Área total de la finca \* Área de la franja expropiada.

Siete variables registran el nombre de personas actuantes en el proceso (peritos, jueces, propietarios).

Aunque inicialmente se crearon variables para identificar fechas críticas de las acciones de la Notaría del Estado en la etapa final del proceso, no pudieron incluirse en el análisis porque la información no está contenida en los expedientes. Interesaba conocer la fecha en que se realiza la inscripción de bien inmueble a título del Estado y la fecha en que la Administración recibe la notificación de que esa inscripción esta formalizada.

Tampoco es posible, con la fuente de información utilizada, conocer cuando si se dictaron medidas cautelares en otro proceso de conocimiento relacionado (TCA), si se presentó una acción de inconstitucionalidad en Sala IV o si se presentó una nulidad del peritazgo en Tribunal de Apelación, etapas probables del proceso mencionadas por informantes clave, aunque no se presenten con frecuencia.

La información sistematizada se somete a dos tipos de análisis. Primero, la construcción de indicadores estadísticos para caracterizar los casos: frecuencias en que se presentan las principales características, tiempos de duración en días, promedio de precios por metro cuadrado pagados y diferencias por tipos de casos. Por el volumen reducido de información disponible, el procesamiento estadístico se realizó usando los complementos de Excel.

En segundo lugar, se realiza un nivel descriptivo de componentes centrales en el razonamiento de las sentencias (jurisprudencia citada, principios y conceptos explícitos, motivaciones para valoración de las pruebas, etc.). Este análisis cualitativo de las sentencias es el insumo principal para discutir la existencia (o no) de líneas jurisprudenciales. Para el análisis de contenido se emplea el programa MaxQDA 2020.

Finalmente, para el diseño de la base de datos y del flujo del proceso en la ruta del expediente de expropiación, así como en la interpretación de hechos relevantes, se contó con la valiosa asesoría de procuradores de la Procuraduría General de la República (PGR) encargados de los procesos de expropiación y de jueces del Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (JCA).

Es preciso aclarar que, en este estudio, no se pudo profundizar en la etapa inicial en sede administrativa. La única información referida sobre dicha fase corresponde a la que puede derivarse del expediente administrativo dentro de legajo de cada caso de expropiación. A la fecha de presentación de este informe, no fue posible tener una reunión con las autoridades del Ministerio ni con los encargados del área de Área de Administración de Bienes Inmuebles<sup>10</sup>, encargados de tramitar 62 de los 63 expedientes analizados.

Esta limitación afecta de manera relevante el alcance de los resultados de la investigación, ya que no es posible aportar elementos para conocer si la fase judicial del proceso de expropiación constituye un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración. Esto solo sería posible si conociéramos la duración total del proceso, desde que, en la etapa de diseño de un proyecto específico, se define la necesidad de expropiar hasta que la institución entrega la obra terminada. De esta manera, sería posible estimar la proporción del tiempo del proceso global que se consume en la fase judicial. Como aproximación se presentan datos del estudio sobre el proceso de expropiación en sede administrativa, emitido por la Contraloría General de la República en 2018.

### **La ruta del expediente de expropiación**

Cuando un órgano de la Administración Pública decide que es necesario ejercer el derecho del Estado de expropiar un inmueble privado con motivo de interés público, regularmente el desarrollo o mantenimiento de una obra de infraestructura, inicia un proceso largo, complejo y claramente normado en el que, el Estado paga una indemnización a los propietarios afectados, luego de lo cual, un tribunal ordena la inscripción del inmueble como bien público en el Registro Nacional de la Propiedad Inmueble.

---

<sup>10</sup> El 13 de enero de 2022 se recibió una respuesta parcial a la solicitud de información por lo que no fue posible realizar las aclaraciones requeridas para interpretar la información. Algunos datos generales se mencionan en el texto.

La Ley establece que el motivo de interés público debe ser demostrado, el monto de la indemnización debe corresponder al “justiprecio” y que el propietario privado no puede oponerse al acto de expropiación, excepto si logra demostrar que no se comprueba el interés público del acto, sino litigar en favor de que el pago corresponda en monto y tiempo, a derecho. Cabe señalar que en Costa Rica en el período analizado no se discute el interés público del acto, sino la emisión formal de la declaratoria de interés público.

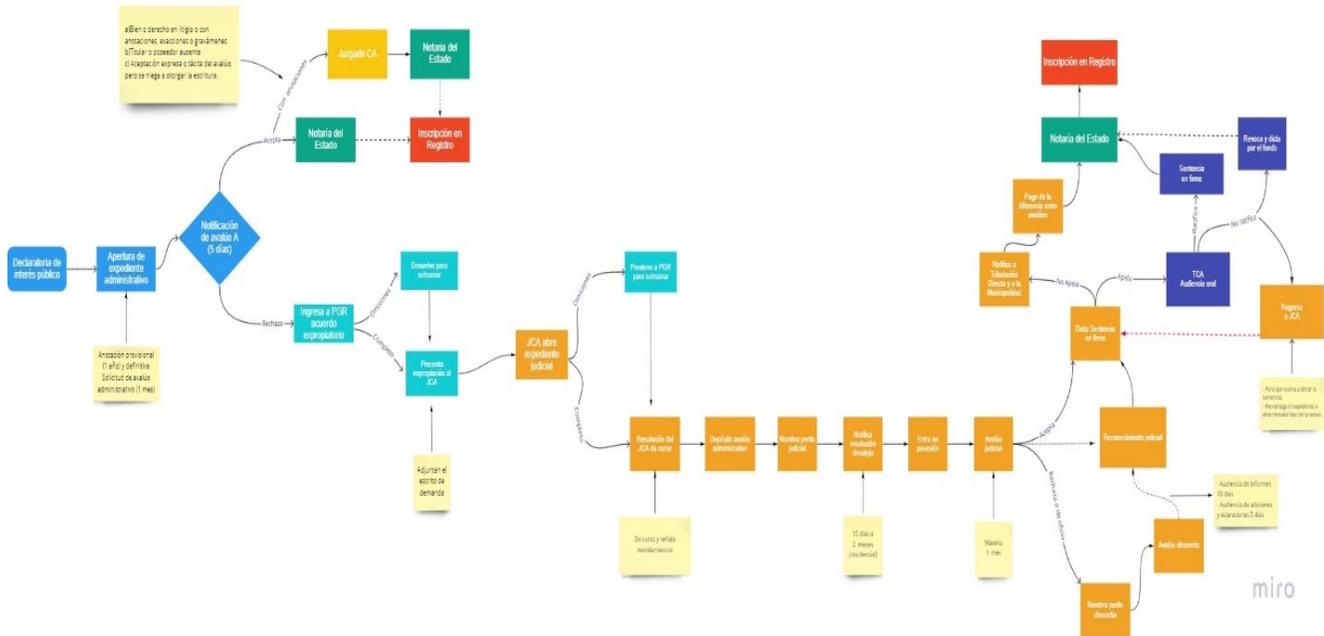
En resumen, cada expediente de expropiación circula por cuatro etapas (ver diagrama 1): una fase previa que acontece en el órgano de la Administración pública que requiere un inmueble (pasos en color celeste), etapa a cargo de la Procuraduría General de la República que arma el expediente de expropiación (color turquesa) para ser derivado al Juzgado de lo Contencioso Administrativo para resolver (color naranja), en algunos casos donde ocurre una apelación de alguna de las partes la sentencia del juzgado el expediente entra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (color morado) que es la última instancia en la materia y finalmente, una fase de cierre en la Notaría del Estado (color verde) que procede con los trámites de inscripción en el Registro Nacional (color rojo).

Cada expediente puede presentar características particulares que extienden los plazos en relación con los casos más simples de tramitación, en cuyo caso hay etapas adicionales que cumplir en el proceso que responden en general a la inclusión de terceras partes interesadas (por ejemplo, un acreedor bancario), al análisis de pruebas adicionales ofrecidas por las partes, o la tramitación de reclamos por retrasos en el cumplimiento de algunos requisitos (por ejemplo, depósito del avalúo administrativo, giro de honorarios a los peritos judiciales, atrasos en las notificaciones).

En los casos en que el propietario no acepta el avalúo administrativo, siempre se presenta debate entre el representante del Estado y el perito judicial por su informe; es decir, el Estado no abandona su posición en relación con el justiprecio hasta que el Juez resuelve el caso.

En el grupo de expedientes analizados (63) son muy pocos los casos que se elevan al tribunal de apelación (5), en parte, porque hay una tendencia de los propietarios a aceptar el avalúo administrativo (45). La pregunta crítica en este punto es ¿por qué hay poca oposición a los montos de indemnización definidos por los avalúos administrativos? El estudio llega a una conclusión tentativa; es decir, requiere mayor investigación en el futuro. Los hallazgos indican que los avalúos elaborados por la administración son altos, ya que se basan en valor comercial de los inmuebles en uso corriente, y difícilmente otro perito puede justificar con robustez diferencias significativas. Cuando lo intentan, los jueces tienden a dar por correcto los argumentos del Estado en favor del avalúo administrativo.

**Diagrama 1**  
**La ruta del expediente de expropiación**



Nota: los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente:

Celesta: Órgano de la Administración; Verde claro: PGR; Anaranjado: JCA; Morado: TCA; Verde oscuro: Notaría del Estado; Rojo: Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Fuente: Elaboración propia.

### Fase previa en la Administración

El proceso inicia cuando una instancia técnica dentro de una entidad pública define un proyecto, identifica las tierras que requiere, arma el expediente de cada finca (total o parcial) a expropiar, prepara un avalúo administrativo de la propiedad para estimar el monto de la indemnización que ofrecerá a los propietarios y solicita a la autoridad superior que proceda con la declaratoria de interés público. La autoridad superior institucional toma un acuerdo en firme y manda a publicar en La Gaceta la declaratoria de interés público. Procede además a notificar a los propietarios.

Luego, solicita a la PGR abrir el expediente de expropiación y remite la prueba correspondiente.

Cuando la persona propietaria acepta el avalúo administrativo, el proceso se traslada a la Procuraduría General de la República para que el procurador(a) verifique la validez de la transacción y proceda a solicitar la inscripción del inmueble a título del Estado. En los casos en que el avalúo administrativo es rechazado, solicita al JCA dar curso a la demanda.

En el resto del proceso, la administración solo participa cuando es requerida para aportar más información o demostrar que ha realizado el depósito del avalúo, los honorarios del perito, los viáticos para la visita de inspección del juez y si es permitente, las costas e intereses al finalizar el caso.

Entre 2015 y 2018, el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles del MOPT inició entre 155 y 269 expedientes al año. Con los proyectos de ampliación de las rutas nacionales No. 1, 32 y 160, la cantidad de procesos iniciados creció significativamente: 987 en 2019 y 344 en 2020 (DABI-MOPT, 2022). Sin embargo, no todos esos expedientes internos del MOPT se trasladan a la Procuraduría para iniciar un proceso de expropiación. Las estadísticas del JCA muestran que el número de casos entrados por año con el MOPT como accionante no superan nunca los 200 en el período analizado.

Para analizar si los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público en las carreteras nacionales cumplen con el marco normativo existente, la Contraloría General de la República realizó un informe de auditoría de carácter especial que cubrió el periodo de cuatro años entre enero de 2014 y diciembre de 2017 (CGR, 2018). El análisis se enfocó en las etapas de los procesos de expropiaciones y relocalización de servicios de interés público en proyectos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Transportes<sup>11</sup>, para identificar elementos que puedan impactar la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura vial. El estudio valora especialmente los procesos de la planificación de los proyectos para identificar cuellos de botella en la ejecución de los proyectos.

La auditoría encontró debilidades en la planificación de los proyectos de infraestructura vial, en la relocalización de servicios y en la operación de los procesos de expropiación que impactan el plazo y costo de los proyectos:

- Planificación: la totalidad de procesos de adquisición de derecho de vía y relocalización de servicios de interés público no se finalizaron en la fase de planificación de los proyectos analizados, al no tener definido el alcance, costo y programación de todas las labores que implicaban sus trabajos. Se emite la orden de inicio de la etapa de construcción, sin contar con la posesión física de los terrenos a expropiar y el acceso a ellos oportunamente.
- Relocalización de los servicios: ausencia de regulación estandarizada y vinculante sobre relocalización, falta de implementación de sistemas de información geográfica (SIG), y la no implementación de las lecciones aprendidas, a pesar de la existencia en CONAVI de una política al respecto.
- Operación de los procesos de expropiación: debilidades en el cumplimiento del plazo máximo de ley para la elaboración del avalúo administrativo, así como tampoco con relación a los “plazos óptimos” establecidos por la administración.

---

<sup>11</sup> Los proyectos analizados son: intercambio de Paso Ancho, y la rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional No.32, Sección: Intersección Pozuelo -Intersección Jardines del Recuerdo, Sifón-La Abundancia, Pasos a desnivel de Garantías Sociales, UCR-Rotonda La Bandera y Guadalupe y Circunvalación Norte.

La auditoría empujó tres definiciones de plazo para comparar la duración de los procesos (CGR, 2018):

- El flujo óptimo del proceso expropiatorio en sede administrativa, utilizado como referencia para el control de los procesos, establece un plazo de 75 días hábiles (aplicable tanto en caso de expropiación forzosa, como aceptación del avalúo) desde el momento en el que el CONAVI solicita el inicio del proceso hasta el que el MOPT traslada la documentación para las actividades que ejecuta la PGR.
- El artículo 21 de la Ley de Expropiaciones (Ley N°9286) establece que el avalúo deberá rendirse en un plazo máximo de un mes, contado a partir del recibo de la solicitud.
- La Ley General de Administración Pública (Ley N°6227) establece en el artículo 4, entre otras condiciones, que la actividad de los entes públicos deberá asegurar la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Específicamente el informe encontró que 44 de 58 expedientes administrativos analizados, se superó el tiempo de ley establecido para realizar el avalúo administrativo y con relación al flujo óptimo establecido por la administración, en 51 de 59 casos revisados, el plazo real fue superior al doble. También, encontró dispersión en el tiempo entre distintos expedientes, ya que el menor plazo corresponde a 113 días hábiles y el mayor a 356 días hábiles, lo que podría afectar el derecho a la igualdad de trato.

El órgano contralor también estableció que no hay indicadores del proceso ni un apropiado seguimiento de estadísticas, “lo que significa que no tiene un comportamiento predecible y que no se puede tener claridad de que los resultados actuales se reflejarán en el funcionamiento futuro del proceso” (CGR, 2018).

El informe determinó que la gestión administrativa representa más de la mitad del tiempo que tarda el proceso expropiatorio hasta la toma de posesión. A partir de información de 34 expedientes de expropiación cuyo trámite requirió la participación del Poder Judicial, el plazo promedio en días naturales desde solicitud de expropiación hasta la entrada en posesión fue de 565 días, 58,5% en DABI, 3,1% en PGR y 38,2% en Poder Judicial.

En todos los proyectos analizados la CGR encontró que la emisión de orden de inicio de la etapa de construcción por parte del CONAVI fue previa a la entrada en posesión física de los terrenos a expropiar.

Finalmente, determinó que no existe regulación que establezca formalmente las responsabilidades de los actores en el seguimiento de cada uno de los expedientes de expropiación. En conjunto, la Contraloría estima que “Las debilidades señaladas, impactan la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, tanto en términos de costos indirectos (compensación de plazo que traslada la fecha de finalización), como costos directos” (CGR, 2018).

## **El paso por la Procuraduría General del Estado**

El ingreso del expediente a la Procuraduría General de la República cuando se dicta un acuerdo de expropiación por una entidad del Gobierno Central abre el proceso en sede judicial.

La PGR revisa el expediente y subsana omisiones. Cuando está completo, presenta el escrito de demanda o diligencias de expropiación al Juzgado. En el expediente se incluye todo lo que pasó en la sede administrativa.

La Procuraduría recibe gestiones individuales (un inmueble). El expediente indica que pertenece a un determinado proyecto, pero para la PGR es un caso único entonces. Los casos asociados a un determinado proyecto están desagregados en diversos procuradores que los tramitan.

La fase en la PGR puede alargarse si en la revisión del expediente aparece, por ejemplo, algún derecho adicional que no estaba declarado, una de las personas está fallecida, existen problemas en los planos catastrados, entre otros.

En general hay varios escenarios (E: Arce, A. y Salazar, R. 2021):

- Si no hay oposición, no hay anotaciones, no se judicializa. La institución paga y la Notaría del Estado inscribe.
- Si no hay oposición, pero sí hay anotaciones o limitaciones registrales (hipotecas, embargos, anotaciones penales o civiles, etc.), se activa la vía judicial, se llama a los terceros que tiene anotaciones a ser parte del proceso de expropiación y pasa al juzgado para darle audiencia a los interesados. Las notificaciones a los interesados pueden demorar mucho, es variable.
- Expropiaciones donde sí hay oposición al avalúo administrativo, se requiere perito judicial, puede ser también perito en discordia, etc. También varía si es lote en verde o con mejoras, si tiene actividad comercial o con arrendatarios, si es expropiación total o parcial (queda área remanente).
- Aun con sentencia en firme, hay casos donde el Estado no puede tomar posesión del inmueble porque el expropiado activa una nueva demanda.

## **Expropiaciones en el Juzgado Contencioso Administrativo**

El Subproceso de Expropiaciones inicia con la presentación de un escrito inicial expropiatorio, preparado por la Procuraduría General de la República en nombre de una institución pública, ya sea un órgano de gobierno Central, mayoritariamente el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, o una institución autónoma (especialmente el ICE y en el pasado el AyA). También hay otros accionantes como las municipalidades.

Cuando el Juez tramitador encuentra en el estudio de admisibilidad un expediente completo y a derecho, se da el traslado y se realiza el auto inicial que da curso al proceso, procediéndose a notificar a todas las partes. Si en admisibilidad se encuentran deficiencias, se previene a la PGR para que proceda con la respectiva subsanación.

Una vez iniciada la etapa demostrativa, se nombra el perito, se verifica el avalúo y se realizan los reconocimientos, puestas en posesión y la recepción de peritaje, para dar paso a la etapa conclusiva en donde se dictará la sentencia de fondo.

En la etapa de ejecución se podrán dar dos situaciones, la ejecución como tal o bien recibir apelación a la sentencia dictada en la etapa anterior, pasando a resolver lo que corresponda al Tribunal de Apelaciones o Sala Primera.

Aunque no es frecuente, especialmente poco probable luego de la reforma a la Ley de Expropiaciones del 2017, el Juzgado puede recibir una sentencia de la Sala Constitucional resolviendo una acción de inconstitucionalidad con base en un caso de expropiación, para devolverle al juez la prerrogativa de declarar la puesta en posición.

Hasta diciembre del 2020, para la atención de las demandas de expropiaciones, el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda contaba con un equipo de trabajo conformado por 3 Jueces y 3 Técnicos Judiciales. Luego de gestiones realizadas por el Gobierno de la República para aumentar la capacidad resolutoria de las demandas de expropiaciones<sup>12</sup>, como parte del plan de reactivación económica y en función del desarrollo de infraestructura vial, se toma un Acuerdo de Corte Plena, sesión 50-2020, celebrada el 7 de setiembre de 2020, artículo XVI, mediante el cual se nombra temporalmente recurso humano adicional al JCA. En total se agregaron 4 Juez nivel 3 y 4 Técnicos Judiciales nivel 2 que entraron a trabajar en enero del 2021, y se encuentran adscritos al Centro de Apoyo y Mejoramientos de la función Jurisdiccional (Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Oficio No.2491-2021 del 16 de marzo de 2021).

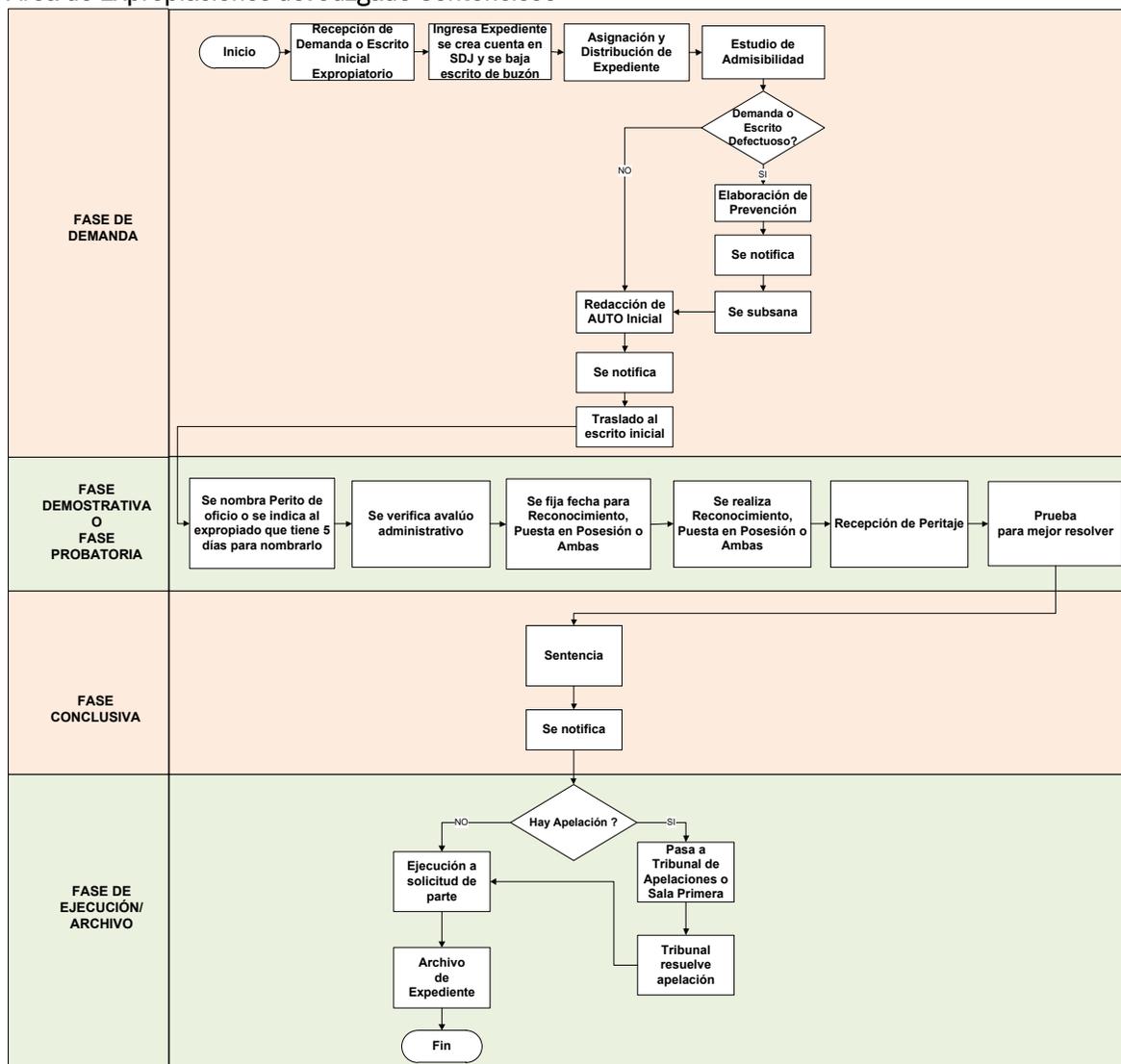
A pesar de que el número de nuevas demandas por expropiación del Estado no alcanzó las cifras estimadas por el Ministro de Transportes en agosto 2020 (430 nuevas demandas), la Corte extiende el nombramiento del personal extraordinario para 2021 y 2022 con el fin de atender el circulante en materia de expropiaciones.

El diagrama 2 describe con mayor detalle la atención que se da a las demandas de expropiaciones en el Juzgado Contencioso Administrativo.

---

<sup>12</sup> Acuerdos realizados por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en reunión del 21 de agosto de 2020.

Diagrama 2  
Área de Expropiaciones del Juzgado Contencioso



Fuente: Informe 1571-PLA-MI-2019, de la Dirección de Planificación, citado en Informe 241-PLA-RH-OI-2021 Expropiaciones Contencioso Administrativo.

Entre 2010 y 2020 el Juzgado tramitó, en promedio, 179 nuevas demandas de expropiación por año, lo que representa un 10% del total de asuntos entrados en el JCA. A pesar de que no existe una estimación oficial del tiempo de duración promedio de cada expediente de expropiación en el JCA, a criterio de experto se calcula entre los 14 a 26 meses (Marchena Jara, 2021, citado en Informe 241-PLA-RH-OI-2021).

## **Subproceso del Área de Expropiaciones del Tribunal Contencioso Administrativo**

El Tribunal interviene en el proceso cuando alguna de las partes apela la sentencia del JCA, es decir, no está de acuerdo con el justiprecio fijado. También, podría suceder si los propietarios están en desacuerdo con la declaratoria de interés público.

Cuando el Juzgado dicta sentencia, las partes tienen 5 días para apelar. Los agravios se presentan de manera oral en el Tribunal, por escrito está solo un extracto de los argumentos y el por tanto de la resolución.

Cuando se emite sentencia hay tres posibilidades: 1) se rechaza la apelación y se confirma la sentencia del JCA, 2) se revoca la sentencia y se devuelve al JCA para que vuelva a dictar sentencia o se retrotraiga a determinada fase del proceso y 3) no ratifica la sentencia y dicta por el fondo.

El proceso judicial termina cuando el Tribunal de Apelaciones da en firme la sentencia. El juzgado hace certificación de que está en firme. La Notaría hace la protocolización para inscribir el terreno. Cuando la Notaría confirma inscripción del Estado, la Procuraduría da por fenecido el proceso y remitimos el documento a la Administración.

### **Sobre la participación de los peritos judiciales**

Tomando como base el registro de Auxiliares de la Administración de Justicia, y filtrando para obtener los peritos que fueron contratados para rendir informes al JCA y al TCA, que sean de las profesiones habilitadas para realizar avalúos de bienes inmuebles<sup>13</sup>, entre el 28 de agosto del 2019 y el 31 de mayo del 2021 un total de 739 veces fue contratado algún perito judicial, 535 de las veces por el JCA y 205 por el TCA. En total se contaron 243 diferentes personas y en promedio cada profesional participa en 3 casos.

Como referencia debe considerarse que en la lista completa de auxiliares judiciales considerando solamente las mismas especialidades habilitadas para valorar inmuebles, aparecen 547 profesionales. Es decir, sumando los que recibieron asignaciones del JCA y del TCA (243), en los meses analizados participaron en procesos de los Contencioso Administrativo el 44% de los posibles candidatos.

Sin embargo, en los 21 meses para los que se dispone de información, se observa una concentración de las asignaciones. Solo 18 peritos (7%) recibieron 187 del total de asignaciones (25%). El 50% de las asignaciones fueron atendidas por el 20,6% de los peritos (50 personas).

Cabe destacar que la información no permite saber si las contrataciones fueron específicamente para el tema de expropiaciones.

---

<sup>13</sup> Arquitectos, Correduría Privada y Valuación de Bienes Inmuebles, Ingeniería Agrícola, Ingeniería Civil e Ingeniería en Construcción y Topógrafo.

Cuadro 3

Cantidad de veces que participaron los peritos judiciales en un proceso de avalúos en materia de expropiaciones. Agosto, 2019 a Mayo, 2021

<b>Número de peritos</b>	<b>Cantidad de veces que fue contratado</b>
1	20
2	12
6	11
2	10
1	9
6	8
9	7
11	6
12	5
16	4
30	3
62	2
85	1
<b>Total</b>	
<b>243</b>	<b>739</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

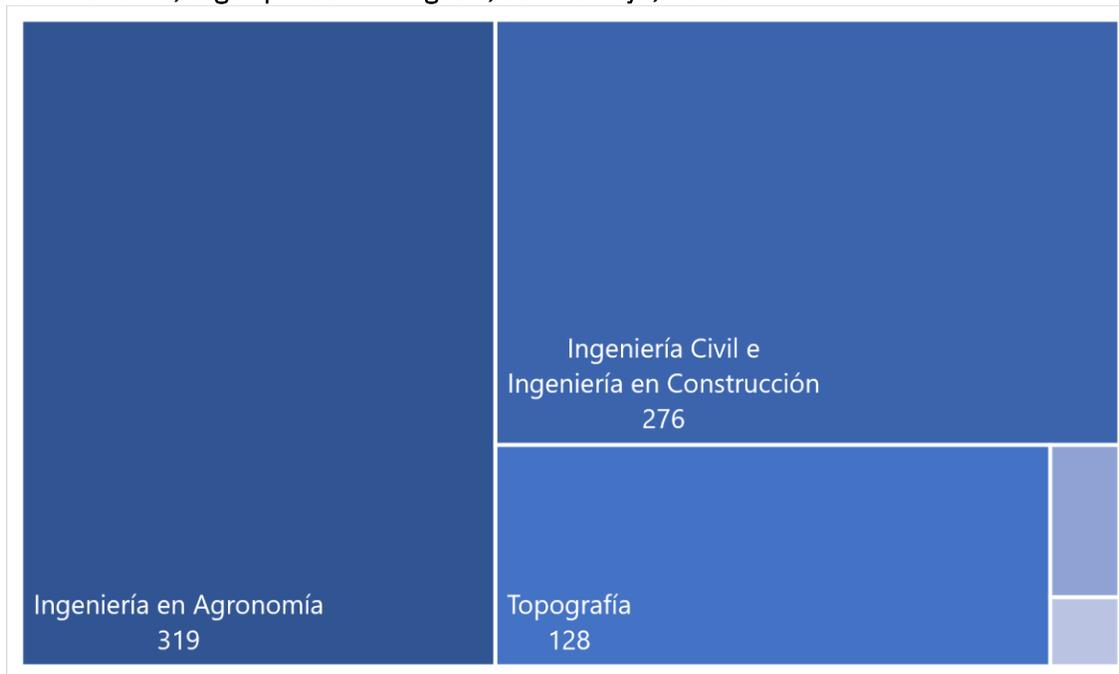
El profesional que fue contratado en 20 ocasiones en los dos años de registro es un ingeniero topógrafo. En 19 de las ocasiones fue llamado por el TCA y solo una vez por el JCA. Las dos personas contratadas en 12 ocasiones tienen por profesión ingeniería agronómica y fueron contratadas en 23 de las 24 las ocasiones por el JCA.

En promedio cada mes se contratan 27,7 peritos judiciales entre 2019 y 2020 y la cifra sube a 35,2 veces en los primeros 5 meses del 2021. Los meses de octubre (85), noviembre (77) y febrero (76) son los que generan más contrataciones.

La composición de las asignaciones para estas dos instancias según profesión muestra que con mayor frecuencia se contratan Ingenieros Agrónomos (43,2%), luego Ingenieros Civiles o en Construcción (37,3%) y en tercer lugar Topógrafos (17,3%).

Gráfico 1

Distribución de peritos judiciales que participan en el proceso de avalúos en la materia contencioso-administrativa, según profesión <sup>a/</sup>. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



a/ Las dos categorías de la esquina inferior derecha corresponden a: correduría privada y valuación de bienes inmuebles con 11 casos y arquitectura con 5 casos.

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

En el grupo de 63 expedientes de expropiación analizados, también se muestra una concentración. Cabe señalar que el período de análisis no coincide, aunque se asemeja. Los expedientes de expropiación con avalúo judicial tienen sentencias dictadas entre el 24/04/2019 y el 8/08/2021, un período de casi 34 meses, frente a los 21 del análisis anterior.

En todo caso hay una coincidencia que mencionar. De las 19 ocasiones donde se nombró un perito judicial, una persona participó en 4 expedientes y otra en 2. Entre ambos<sup>14</sup> concentran el 31,6% de los casos. Las otras 13 personas participan en un expediente cada una.

La lista de peritos para expropiación es reducida. Este hecho puede estar relacionado con la falta de incentivos económicos para los profesionales por el monto relativamente bajo de honorarios que reciben (Madrigal Jiménez, 9 setiembre del 2021). Sobre la cantidad de peritos judiciales que participan, la información recién comentada parece respaldar esta hipótesis. Con relación al monto de los honorarios, la investigación arroja que en la mayoría de los expedientes hay una solicitud para readecuación de honorarios del perito judicial, es decir, la tarifa base de \$150.000 rara vez es aceptada y en la mayoría de los casos los jueces ordenan una readecuación, aunque no siempre de la magnitud reclamada por los profesionales.

<sup>14</sup> Ambos inscritos en la categoría de Correduría Privada y Valuación de Bienes Inmuebles.

En la revisión de los expedientes de expropiación llama la atención que la mayoría de los peritos judiciales no realizan la revisión exhaustiva del avalúo administrativo y esto es señalado tanto por el representante del Estado como en las sentencias del JCA. Para hacer el conteo exacto de casos es necesario agregar una nueva variable en la base de datos. En el proceso de consulta se indagó sobre esta situación y se constataron dos asuntos. Primero, no hay una consecuencia formal para el profesional que no cumple con el Artículo 35, numeral 22 de la Ley de expropiaciones. En segundo lugar, la frecuencia con que ese evento sucede podría estar relacionado con una debilidad de capacitación, ya que los peritos no son entrenados en revisión de informes elaborados por otro profesional, ni existe un manual o norma técnica que aclare el contenido de esta función.

En los 16 expedientes donde un perito judicial presenta un informe con nuevo avalúo, 5 confirman el avalúo administrativo y 11 estiman un monto superior para la indemnización. Para 4 de los 11 casos que otorgan un valor superior, la estimación es como máximo 6,5% mayor. En otros 4 casos el incremento oscila entre 14 y 50%. Para los restantes 3 casos, el avalúo judicial más que duplica el monto del avalúo administrativo (el valor estimado crece en 491,4%, 177,2% y 102,8%).

### Estadísticas judiciales sobre casos de expropiación

Las estadísticas judiciales reportan que ingresaron 521 casos de expropiación el JCA entre 2018 y 2020, de los cuales 339 corresponden a procesos del Estado.

#### Cuadro 4

Casos entrados en el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones, según año. 2010-2020

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Casos entrados	240	170	136	140	172	149	165	155	157	168	243
Expropiaciones	308	248	242	152	159	114	123	105	99	196	226
Expropiación (Estado)	70	102	61	82	54	41	75	71	45	158	196
Expropiación (ICE)	225	113	174	58	72	42	14	11	27	10	2
Expropiación (otras)	13	33	7	12	33	31	34	23	27	28	28

Fuente: Informe 241-PLA-RH-OI-2021, con datos de los Anuarios Judiciales y Sistema Informático SIGMA.

En relación con casos en trámite, entre 2016 y 2020 el circulante del Juzgado Contencioso Administrativo osciló entre los 3.271 a 4.743 asuntos, de los cuales, en promedio, un 13,6% se refieren a expropiaciones (570). Entre estas, las referidas a la administración central del Estado representan la mitad (259 en promedio en el quinquenio).

Tanto en casos entrados como en circulante a nivel de las expropiaciones, el año 2020 es el de registros más altos.

**Cuadro 5**

Circulante en trámite en el Juzgado Contencioso Administrativo y peso relativo de los casos por expropiaciones, según año. 2016-2020

Tipo	2016	2017	2018	2019	2020
Circulante	3800	3271	4743	4596	4670
<b>Expropiaciones</b>	<b>576</b>	<b>440</b>	<b>545</b>	<b>635</b>	<b>653</b>
Expropiación (Estado)	213	158	186	328	409
Expropiación (ICE)	247	168	205	167	132
Expropiación (otras)	116	114	154	140	112
<b>Peso relativo (%)</b>	<b>15,16</b>	<b>13,45</b>	<b>11,49</b>	<b>13,82</b>	<b>13,98</b>

Fuente: Informe 241-PLA-RH-OI-2021, con datos de los Anuarios Judiciales y Sistema Informático SIGMA.

A diciembre del 2020, la mayor parte de los procesos de expropiación de la administración central del Estado que se encontraban en trámite (409), se ubicaban en la etapa procesal llamada “demanda” que se refiere al inicio de los procesos (375), seguidas de las de “ejecución” (26), “conclusiva” (5) y “demostrativa” (3).

La investigación utiliza sentencias por expropiaciones del Estado (MOPT) y como se mencionó en la sección metodológica, la base de datos nos es una muestra aleatoria. Solo con fines de ilustrar el alcance posible de los resultados, el cuadro 6 muestra una comparación entre el total de sentencias dictadas por año y la cantidad de sentencias analizadas. Los 59 casos estudiados que podemos comparar representan el 18,78% del total de sentencias dictadas, pero la variación entre años es importante, siendo los años 2020 y 2021 (85,7% del total de expedientes estudiados) en los que se logra una mayor cobertura.

**Cuadro 6**

Cantidad de sentencias dictadas por el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones del Estado y expedientes analizados. 2016-2021

Año	Total de sentencias	Revisión de 63 expedientes <sup>a/</sup>	Porcentaje analizado
2016	56		-
2017	64	1	1,6
2018	35		-
2019	19	7	36,8
2020	62	33	53,2
2021 <sup>b/</sup>	95	21	22,1
<b>Total</b>	<b>331</b>	<b>62</b>	<b>18,7</b>

a/ En la revisión hay una sentencia concluida antes del 2016 y 7 que terminaron por desistimiento.

2/ Ultima fecha de expedientes cerrados en la base de datos: 11 agosto del 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2021 y grupo de 63 expedientes analizados.

El dato particularmente bajo del 2019 puede estar relacionado con un cambio de un juez que fue removido del cargo, el proceso de sustitución duró aproximadamente dos meses y el nuevo funcionario tuvo que pasar por la normal curva de aprendizaje (E: Marchan, G.).

### 63 expedientes, 9 proyectos viales

Este primer avance incluye el análisis de 63 expedientes de expropiación recibidos entre de setiembre y octubre<sup>15</sup>. Los primeros indicadores que se exponen no tienen capacidad de representar estadísticamente el universo de los casos de expropiación, no solo por su limitado número, sino por la importante concentración en pocos casos y en dos años de cierre (2018 y 2019). Por lo tanto, los indicadores descriptivos que presentan solo caracterizan los casos documentados.

Los 63 expedientes corresponden a 9 proyectos viales, dos ampliaciones de aeropuertos y una servidumbre eléctrica para torres de alta tensión, único proyecto del conjunto que no es originado en el MOPT (cuadro 7). Dos terceras partes de los casos de infraestructura vial están concentrados en tres obras: 17 procesos referidos a la Ruta Nacional No.160 (ruta costera en la Península de Nicoya), 13 la Ruta Nacional No. 32-Braulio Carrillo y 12 adicionales al arco norte de la carretera de Circunvalación (Ruta Nacional No.39).

#### Cuadro 7

Composición de casos de expropiación según proyecto al que pertenecen. Subconjunto de expedientes cerrados entre 2018-2021

Proyecto	Total de casos
Ampliación y Rehabilitación de la Ruta Nacional N°160, varios tramos <sup>a/</sup>	17
Rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N°32, varios tramos <sup>b/</sup>	13
Circunvalación Norte Ruta Nacional No.39 Sección Calle Blancos	12
Proyecto Mejoramiento y Rehabilitación de la Ruta Nacional N°1 Carretera Interamericana Norte, varios tramos <sup>c/</sup>	9
Paso a Desnivel Rotonda La Bandera - Universidad de Costa Rica	4
Ampliación de la Ruta Nacional N°27 Corredor San José-Caldera	2
Bajos de Chilamate-Los Chiles de Aguas Zarcas	1
Mejoramiento de la Ruta Nacional N°401, Sección Llano Grande-Tierra Blanca	1
Proyecto de construcción Ruta Nacional N°17, sección Angostura	1
Ampliación del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós	1
Ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	1
Servidumbre en Línea de Transmisión Santa Rita-Cóbano	1
<b>Total</b>	<b>63</b>

1/ Sección Sámara-Nosara (2) y Playa Naranjo-Paquera (13).

2/Sección: Intersección Ruta Nacional N°4 (Cruce Sarapiquí)-Limón Tramo 1 (Sarapiquí a Pococí); Guácimo a Siquirres tramo 3; Siquirres-Matina, tramo 4; Matina a Limón; Pococí a Guácimo Tramo 2; Intersección Ruta No.4 Cruce Sarapiquí-Limón; Cruce Sarapiquí - Limón, Tramo 2 Pococí-Guácimo.

<sup>15</sup> El 63,5% de los expedientes analizados corresponde a archivos enviados por dos Procuradores (38 expedientes), otros 23 expedientes corresponden a tres Procuradores (18, 10 y 8 respectivamente).

3/ Sección Cañas-Limonal y San Gerardo-Limonal

Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

Información de DABI, sobre el total de procesos de expropiación iniciados por obra vial, muestra que la concentración en las tres obras mencionadas corresponde con las que efectivamente más volumen de casos generó en el MOPT. Para el proyecto de la Ruta Nacional N°160, el MOPT inició 149 casos entre 2017 y 2019, por lo que los 17 casos incluidos en este estudio representan un 11,4% de los de toda la obra. Para la Ruta Nacional N°32 se abrieron en total 363 casos entre 2018 y 2020 y en la base de datos de esta investigación se analizan un 3,6%. Finalmente, sobre el proyecto Circunvalación Norte los 12 casos analizados representan el 3,9% de los 302 que inició el Ministerio entre 2015 y 2020.

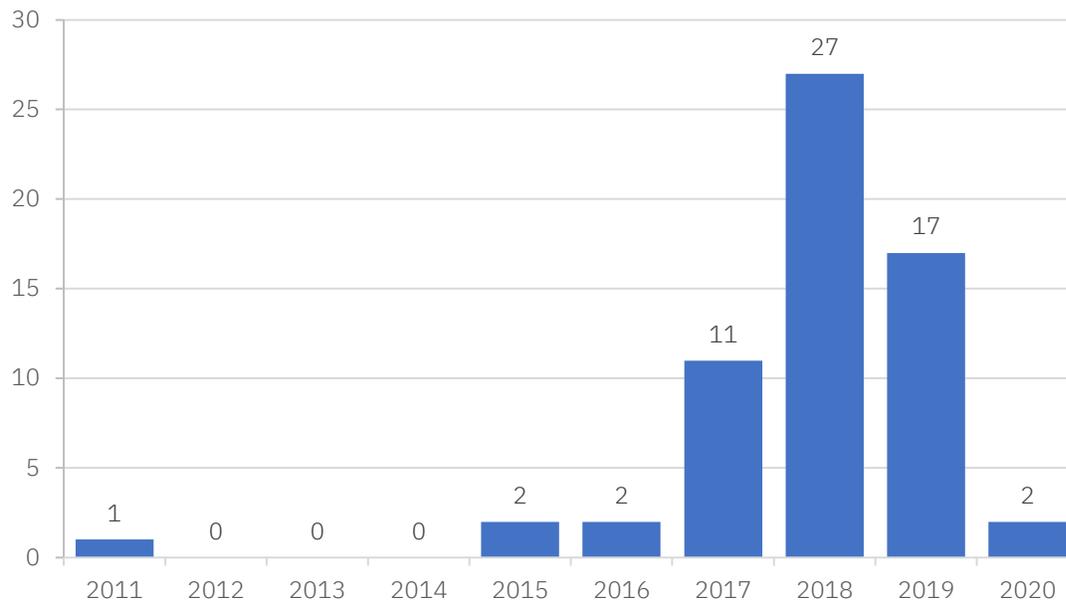
La medición del tiempo que duran las diferentes etapas era un objetivo específico de la investigación. Aunque se definieron como variables de fecha todos los momentos procesales que constituyen un requisito para que el proceso avance, muchos expedientes omiten las fechas precisas por lo que las mediciones solo se pudieron realizar entre las etapas que tienen mayor cantidad de información. Así mismo, hay un conjunto de fechas que se usan para establecer si un evento ocurrió, no para medir distancias en tiempo.

Un hallazgo que resaltar es que los expedientes no tienen siempre la información completa y el orden de la documentación varía entre ellos por lo que la búsqueda de la información es compleja. Las variables de fechas son particularmente críticas. En algunos casos se hacen referencias a documentos anexos que no se encuentran en el expediente digitalizado y que contienen información relevante para describir un caso.

La variable fecha de apertura del expediente administrativo no está completa, muchos casos sin información, por lo que se toma como inicio del proceso en sede administrativa la fecha de declaratoria de interés público, localizada en 62 de los expedientes. En la base de datos hay una concentración de casos iniciados entre 2018 y 2019 (70%).

## Gráfico 2

Cantidad de expedientes por año de la declaratoria de interés público. 2011-2020



Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

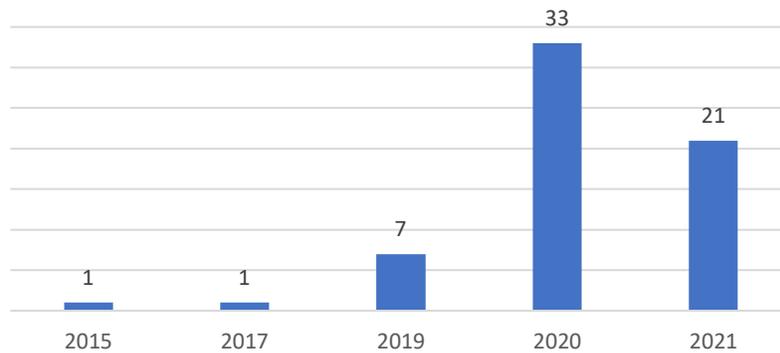
Solo en 44 de los 63 expedientes se localizó la fecha en que la PGR recibe el acuerdo de expropiación. Entre estos casos, 1 es del año 2012, 3 del 2017, 12 del 2018, 27 del 2019 y 1 del 2020. En el mismo número de expedientes (44) está explícita la fecha en que la Procuraduría solicita al Juzgado la apertura del expediente judicial.

En 41 expedientes se localizó la fecha en que el JCA dicta el auto inicial y en 47 casos la fecha en que se realiza el depósito del avalúo administrativo. Solo en 14 de los 18 expedientes en que el propietario rechazó el avalúo administrativo, está la fecha en que el juzgado recibe el avalúo judicial.

Con dato de la fecha de finalización (el JCA dicta sentencia) hay 63 expedientes. Los cinco expedientes más antiguos concluyeron con sentencia en 2015 y 2017, y la mayoría de los casos terminaron entre 2020 y 2021 (85,7%).

Gráfico 3

Cantidad de expedientes por año de la sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo. 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

Se crearon variables para registrar si el caso implicó condenatoria en costas procesales que deben existir cuando el Juzgado no confirma el avalúo administrativo. Solo se identificó un caso. Lo mismo sucedió con el registro de reconocimiento de intereses que solo procede si hay diferencia entre el Avalúo judicial y el Administrativo y solo por la diferencia.

En 39 de los 63 expedientes revisados existe la geolocalización de las propiedades. Nótese que desde el 2018 la CGR había manifestado este tema como una debilidad y que 45 de los 47 expedientes que no registran geolocalización del predio a expropiar se tramitan en 2019 o fecha posterior.

### **JCA: porcentaje de casos por nuevas expropiaciones del MOPT crece del 22,7% al 86,7% entre 2010 y 2020**

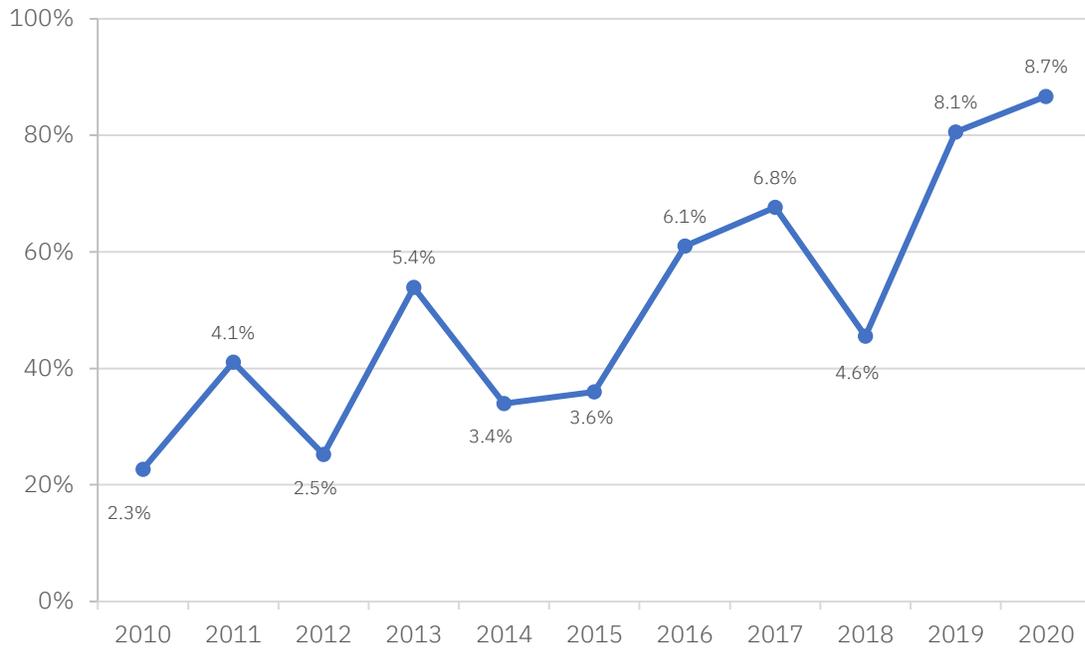
La cantidad total de casos por nuevas expropiaciones ingresados al JCA ha variado de manera significativa en la última década, con una tendencia a disminuir entre 2010 y 2018 y un incremento en los últimos dos años. En promedio entre 2010 y 2012 ingresaban 266 casos por año, cifra que se reduce a 125 entre 2013 y 2018 y vuelve a subir a 211 entre 2019 y 2020 (Poder Judicial, 2021).

En esta investigación se tuvo acceso casi exclusivamente a expedientes de obras de infraestructura a cargo del MOPT, por lo que la clasificación posible se limita a ese subgrupo. Si se consideran las expropiaciones que son accionadas por el MOPT, su importancia relativa ha ido creciendo en los últimos años. Entre 2010 y 2020 subieron de representar el 22,7% de los casos al 86,7% (gráfico 4). En números absolutos la cifra varía en los mismos subperíodos. En promedio entre 2010 y 2012 ingresaban 77 casos por año, cifra que se reduce a 61 entre 2013 y 2018 y vuelve a subir a 177 entre 2019 y 2020 (Poder Judicial, 2021).

Gráfico 4

Participación del MOPT en el total de casos entrados por nuevas expropiaciones al Juzgado Contencioso Administrativo. 2010-2020

(porcentaje del total de expropiaciones)



Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2021.

Para los tres años principales que cubre el análisis de expedientes (2018-2020), las expropiaciones gestionadas desde el MOPT representaron 45,5%, 80,6% y 86,7% respectivamente.

## Predominan expropiaciones parciales de propiedades pequeñas

Para caracterizar el tipo de casos se clasificaron los expedientes según diversas categorías.

Destacan particularmente 5 características:

- La mayoría de las expropiaciones son parciales (53), es decir, involucran franjas de terrenos de mayor tamaño, pero en general, tanto la propiedad original como la franja a expropiar son pequeñas. El 79,3% de las propiedades tiene menos de 500 m<sup>2</sup>. Solo hay 2 casos con áreas mayores a una hectárea.
- De los 83 propietarios identificados, la mayoría son personas físicas (72,5%). En 24 casos hay más de 1 derecho sobre la misma propiedad (en general 1 o 2, pero hay un caso con 8 derechos).
- En el 71% de los casos el propietario aceptó el avalúo administrativo (45 casos).
- De los 18 casos en que el avalúo administrativo fue rechazado se cuenta con información completa de 15. Entre esos, solo dos casos el juez define como justiprecio el avalúo judicial, en los demás prevalece el administrativo.
- Aunque se presentó al menos 1 caso de expropiación en las 7 provincias (en 15 cantones), hay una concentración en 4 cantones (65% de los expedientes en Puntarenas, Goicoechea, Cañas y Pococí).
- El 57,1% de las propiedades están localizadas en distritos urbanos (36 casos) y un 42,9% en zonas rurales (27). Entre los 18 que rechazaron el avalúo administrativo, la zona rural alcanza el 88,9 de los casos.

Un hallazgo sorprendente es el porcentaje de casos que se tramitaron en la vía judicial, a pesar de que el propietario aceptara el avalúo administrativo. La opinión de informantes clave es que debían ser pocos, sin embargo, resultaron en este estudio la mayoría (45/63). En principio solo pueden existir si el bien o derecho está en litigio o con anotaciones, hay exacciones o gravámenes, el titular o poseedor está ausente, carece de capacidad para actuar o de representante legal, o bien, si a pesar de la aceptación expresa o tácita del avalúo, el propietario se niega a otorgar la escritura (Guillén, M. 2021). Efectivamente, 47 de los expedientes son de propiedades que tienen gravámenes, ya sean hipotecas, servidumbres, limitaciones por vivienda de interés social u otros (cuadro 8).

### Cuadro 8

Número de expedientes de expropiación con propiedades afectadas por gravámenes, según tipo

Tipo de gravámenes	Número de expedientes
Hipoteca	15
Servidumbre <sup>a/</sup>	13
Limitaciones de ley 7052	6
Sistema Financiero de Vivienda	
Otros <sup>b/</sup>	13

a/ Servidumbre de paso, eléctrica u otra.

b/ Incluye Ley forestal, Ley de Aguas, Ley de Caminos públicos, reservas y restricciones.

Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

Siendo la mayoría de los casos referidos a infraestructura vial, las características de los terrenos en el proceso muestran obras de ampliación de carreteras que mayoritariamente afectan parcialmente una serie de propiedades en los márgenes de un segmento lineal de la obra. Entre los casos analizados, en la mayoría el área a expropiar son terrenos en verde, es decir, no existe ningún tipo de construcciones (49 expedientes). En el 22% de los casos en que sí se registró la existencia de una mejora, el área de esas construcciones es en promedio 134 m<sup>2</sup>, pero oscila entre 19 y 354 m<sup>2</sup>.

Solo en 4 expedientes se registró reclamo de indemnización por existencia de algún derecho comercial, de arrendamiento o por cultivos. Tres son casos en las obras de circunvalación y otro se refiere a una servidumbre eléctrica del ICE (cultivos).

También es importante mencionar algunos detalles del proceso en sede judicial:

- Siendo la mayoría de los casos expropiaciones parciales, cabe destacar que hay pocos procesos de conflictos por la indemnización del remanente. Los únicos 3 casos identificados, el JCA dictaminó a favor del avalúo administrativo la estimación de daño al remanente, rechazando la pretensión de los afectados.
- En 15 expedientes (24%) los propietarios reclamaron atraso en el depósito del avalúo administrativo.
- En 33 expedientes consta el nombre del perito que realizó el avalúo administrativo, 12 de esos casos corresponden a 2 peritos.
- Solo en 7 casos se pudo identificar que la PGR recibió una prevención para subsanar información faltante en el expediente. Los casos corresponden a 3 procuradores.
- En 7 expedientes el caso terminó por desistimiento, la Administración decide no continuar con el proceso. En conjunto suman 6.338 m<sup>2</sup>, pero el 68% de esa área está en un solo expediente.
- Hay indicios de una concentración en la designación de peritos judiciales. Como se mencionó en una sección anterior, de las 19 ocasiones donde se nombró un perito judicial, 2 personas concentran el 31,6% de los casos.

En 63 expedientes el área total expropiada alcanza apenas 9,2 hectáreas de terreno (91.250,8 m<sup>2</sup>), que representan el 0,5% del área total acumulada de las fincas involucradas.

## Cuadro 9

### Tamaño de terrenos a expropiar en expedientes analizados

Tamaño	Total de casos	Área promedio (m <sup>2</sup> )	Área acumulada (m <sup>2</sup> )
Hasta 100 m <sup>2</sup>	29	54,1	1.569,62
Entre 101 y 500 m <sup>2</sup>	21	240,4	5.049,00
De 501 a menos de 1,000 m <sup>2</sup>	5	641,6	3.208,00
De 1000 a menos de 10,000 m <sup>2</sup>	6	3.628,82	21.772,89
De 10.001 a 40.000 m <sup>2</sup>	2	30.257,13	60.514,25
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>6.964,42</b>	<b>92.113,76</b>

Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

**El valor promedio al que se pagan los terrenos es de \$527/m<sup>2</sup> en zona urbana y \$103/m<sup>2</sup> en zona rural**

El cuadro 10 presenta el valor promedio por metro cuadrado según tamaño de las propiedades y el monto total estimado de la indemnización en los avalúos administrativos para cada rango de tamaño. Como es de esperar, el monto promedio pagado por metro cuadrado es mayor mientras menor sea el tamaño de las propiedades, con excepción de los dos casos de expropiaciones de terrenos de más de una hectárea.

Para facilitar las comparaciones siendo que las fechas de los avalúos difiere en el tiempo, se transformaron los datos de colones a dólares usando el tipo de cambio de referencia para la venta del Banco Central de Costa Rica al 31 de julio de cada año.

**Cuadro 10**

**Monto de las indemnizaciones en avalúo administrativo según tamaño de terrenos a expropiar en expedientes analizados (en dólares)**

Tamaño	Número de casos	Valor promedio total	Valor promedio del terreno	Valor promedio por m <sup>2</sup>
Hasta 100 m <sup>2</sup>	29	41.786,7	21.812,4	432,6
Entre 101 y 500 m <sup>2</sup>	21	151.994,4	108.688,6	414,5
De 501 a menos de 1,000 m <sup>2</sup>	5	29.893,7	39.106,7	63,6
De 1000 a menos de 10,000 m <sup>2</sup>	6	623.316,02	28.739,54	10,17
De 10,001 a 40,000 m <sup>2</sup>	2	2.497.598,63	2.456.549,72	69,51

Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

El precio promedio del suelo en los avalúos administrativos es alto en los casos que concentran la mayoría de los expedientes (propiedades de menos de 500 m<sup>2</sup>), si consideramos que se refieren a precios entre 2017-2019 en su mayoría y que son mayormente terrenos en verde. Esos valores están asociados a su localización contigua a carreteras principales y al tamaño pequeño de las propiedades. Si la información se desagrega por zona, el valor promedio al que se pagan los terrenos es de \$527/m<sup>2</sup> en zona urbana y \$103/m<sup>2</sup> en zona rural.

Se consideran altos en comparación, por ejemplo, al precio promedio del suelo en los centros de los distritos donde esas propiedades están localizadas. Por ejemplo, un estudio de la Escuela de Economía de la UCR, que analiza el valor promedio de mercado del suelo en los 31 cantones de la GAM, encontró que en 2021 los precios promedio de lotes baldíos estaban concentrados alrededor de los 250 y 300 dólares y que solo en cinco cantones hay valores promedio que superan los 400 dólares.

En todo caso sería necesario analizar caso por caso para poder dar una apreciación más robusta, ya que el precio de los terrenos varía significativamente aun en propiedades contiguas sea por distintas características del propio lote o, principalmente, de los atributos de localización del vecindario donde se encuentra.

En el estudio se registra como el precio por m<sup>2</sup> más alto pagado por un terreno de US\$1.817, por un terreno de 172 metros cuadrados. El caso es en Montes de Oca y el avalúo de 2017.

El valor total de los avalúos administrativos en los 63 casos estudiados asciende a poco más de US\$13 millones. Otros US\$204.889 corresponden a los 7 casos que terminaron por desistimiento.

En los 49 expedientes en que se localizó información sobre el valor fiscal de la propiedad, generalmente contenido en las certificaciones registrales, queda registrada la distancia entre los valores al comparar este dato con el monto del avalúo administrativo. Esto es un hecho conocido, pero requiere reflexión en el sentido de que el Estado percibe muy poca recaudación (valores muy desactualizados) por propiedades que luego indemniza en montos muy superiores (no descuenta impuestos caídos). Para ilustrar el punto, el valor fiscal acumulado de las propiedades (toda la finca y sus mejoras) asciende a US\$13,1 millones, y el valor acumulado de la porción del terreno a indemnizar que como mencionamos es apenas el 0,5% del total del área, alcanza los US\$11,8 millones.

También, es relevante mencionar que puede expropiarse dos lotes adyacentes que pertenecen a una misma obra vial con diferencia en los precios por metro cuadrado, porque dos jueces podrían dictar justiprecios diferentes. Ninguna de las instancias en sede judicial cuenta con un sistema de información que identifique los planos catastrados de cada expediente de expropiación por obra, lo que permitiría tener la visión general del proyecto, y una referencia externa (al perito judicial) sobre los precios pagados a los vecinos. Un sistema de información con diversas capas de datos sobre precios (otros avalúos del proyecto, mapa de zonas homogéneas de valor y valor de mercado), sería una herramienta para mejorar la evidencia que ilustra la toma de decisiones de los jueces.

### **La duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de 2 años y 2 meses**

Con base en los 63 expedientes analizados, se estima que la distancia en días desde que una propiedad es declarada formalmente de interés público por el gobierno (MOPT) hasta que el JCA dicta sentencia fijando el justiprecio, transcurren en promedio 565 días hábiles, lo que en días naturales equivale a un plazo de dos años y dos meses. La dispersión es muy grande en esta variable, con un mínimo de 175 días y un máximo de 1.114. En los casos en que la sentencia es apelada, se suman en promedio 62 días adicionales hasta que el TCA dicta sentencia en firme.

No se encontró un patrón claro entre algunas características de los casos y la mayor o menor duración de los procesos, aunque se controló por distintas características: tamaño de la propiedad, procurador y juez que llevaron los casos, ubicación de los terrenos, proyecto al que pertenecen. Es decir, con la información interna contenida en los expedientes, no es posible explicar las diferencias.

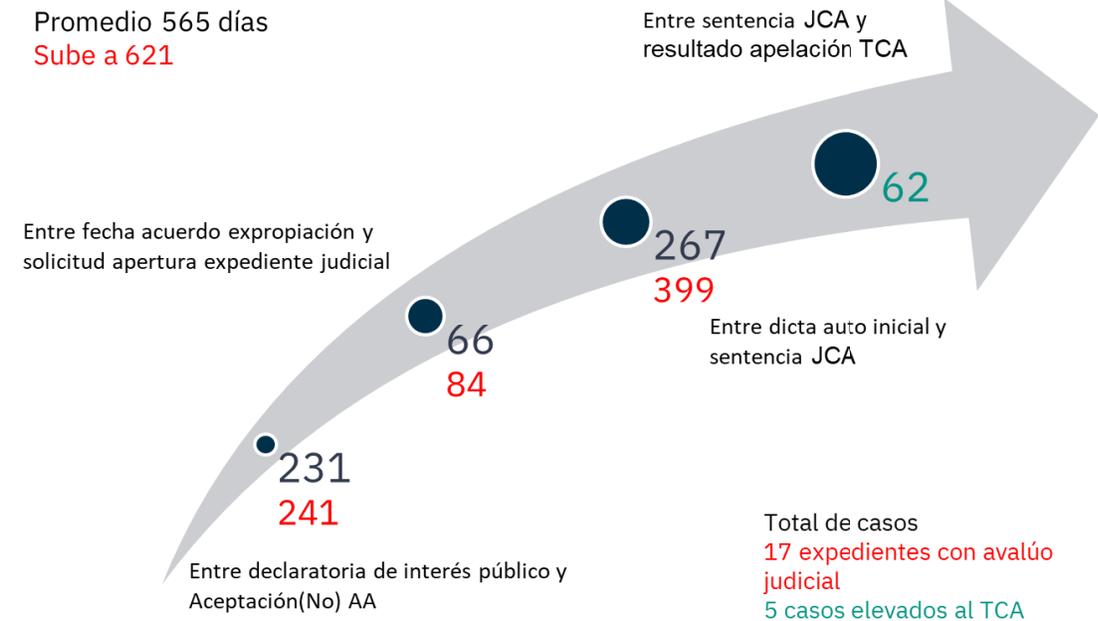
En entrevistas con informantes claves se recogió la percepción de que, en sede judicial, hay factores externos al proceso (imprevistos) que afectan los plazos, por ejemplo, la dificultad de notificar a algunas de las partes, insuficiencia de insumos para realizar las visitas de campo (vehículo, chofer, viáticos), eventos climatológicos, entre otros (E: Marchena, G. y Guillén, M. 2021).

Dentro del tiempo total del proceso, el 47,3% de los días (267 en promedio) transcurren en el JCA entre que se dicta el auto inicial y se dicta la sentencia. Otro 41% del tiempo se ocupa en la sede administrativa, entre que se realiza la declaratoria de interés público y el propietario expresa su aceptación o rechazo del avalúo administrativo (231 días). El plazo en que el expediente está en manos de la PGR, 66 días en promedio, representa el otro 11,7% del plazo.

Solo en cinco casos una de las partes decidió apelar la sentencia del JCA, en tres de las ocasiones es el Estado quien eleva la apelación (PGR). Cuatro de los cinco casos se relacionan con el proyecto de circunvalación y uno con la ampliación del Aeropuerto Daniel Oduber. En dos casos se declara desistido el recurso de apelación promovido por la parte actora, en otros dos se confirma la sentencia del JCA y solo en un caso se rechaza la sentencia del juzgado y se acoge la apelación, en el caso en cuestión, del Estado.

Figura 3

La duración del proceso de expropiación con base en 63 expedientes analizados



Nota: se calculan semanas de 5 días hábiles.

Fuente: Elaboración propia.

En la base de datos solo hay 18 expedientes en que el propietario rechaza el avalúo administrativo y 17 en que se concretó la entrega del avalúo judicial. En esos 17, como promedio el tiempo total del proceso sube de 565 a 621 días, 683 si el caso se eleva al TCA. En este último caso, el plazo tampoco demuestra la duración total del proceso, porque habría que agregar los días adicionales que transcurren cuando la sentencia del TCA retrotrae el expediente al JCA y esta instancia vuelve a resolver.

Los casos más complejos son en los que los propietarios interponen medidas cautelares en el Tribunal Contencioso Administrativo para impedir que el Estado tome posesión del inmueble, pero no son frecuentes y no se registró ninguno en este estudio. Aunque en dos expedientes se mencionan sentencias de la Sala Constitucional, no fue posible establecer una relación clara con alguna fase del proceso en sede judicial.

### **¿Sobre quién recaen los costos de transacción?**

Un aspecto sobre el que no fue posible localizar información precisa para estimar, ni estudios previos que lo aborden, es la magnitud del costo de oportunidad del tiempo perdido en el proceso, lo que en economía institucional se llama costos de transacción. Se documenta brevemente dos casos para ilustrar el punto.

El primer caso trata de un inquilino arrendando una bodega en un terreno a expropiar, Proyecto Circunvalación Norte<sup>16</sup>. Cuando el proceso de expropiación inicia el arrendatario tenía su contrato de alquiler vencido<sup>17</sup> y desarrollaba una actividad de manera informal (sin patente comercial, ni trabajadores en planilla). A pesar de esto, sus gestiones en el proceso retrasan la puesta en posesión por más de 2 años. Su reclamo al avalúo administrativo es que subestima el costo de traslado de su maquinaria al otorgar 209.445 colones. Si el avalúo judicial hubiera sido ganado, el monto máximo a pagar habría llegado a 2,5 millones de colones<sup>18</sup>, pero finalmente el JCA resuelve a favor del Estado. En el caso en cuestión, el propietario aceptó el avalúo administrativo y la finca expropiada fue indemnizada por 2.131 millones de colones. Durante el proceso la PGR solicita reiteradamente al JCA autorizar la puesta en posesión, mientras tanto, el inquilino que opera de manera informal usó el inmueble por 1 año y 4 meses sin pagar alquiler al Estado.

El segundo caso se refiere a procesos que terminan por desistimiento del proceso expropiatorio. Como ya se mencionó en una sección anterior, en el análisis de 63 expedientes se localizaron 7 casos en los que el Estado solicita al JCA desistimiento del proceso ya en marcha, debido a que la administración (MOPT) decidió un cambio en el trazado de una obra o identificó que en realidad algunos predios no eran necesarios. Los casos se refieren a la ruta Nacional No. 32 (5), Proyecto de construcción Ruta Nacional N°17, sección Angostura (1) y Ampliación de la Ruta Nacional 27 Corredor San José-Caldera (1). En tres de los casos, el Estado ya había realizado el depósito del avalúo administrativo por lo que fue necesario iniciar un proceso de reclamo a los propietarios para el reintegro. En uno de los casos ya se había recibido el avalúo judicial.

Esta práctica parece frecuente. Por ejemplo, en enero 2020, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) pidió a la empresa encargada de la ampliación del tramo entre Cañas y Limonal en la Ruta Nacional No. 1, modificar el diseño de la obra y ese ejercicio permitió reducir

---

<sup>16</sup> Expediente: 19-000944-1028-CA

<sup>17</sup> El contrato de arrendamiento estaba vencido, pero hay una factura de fecha posterior, por eso la PGR acepta dar trámite al reclamo basados en la Ley de Arrendamientos artículo 4 y Código Civil artículos 1007 y siguientes, que hablan de contratos escritos u orales.

<sup>18</sup> Se pagaron honorarios por 169.500 colones al perito judicial. Adicionalmente se cancelaron gastos de la vita in situ (solo vehículo) por 94.032,44 colones (PGR objeta, pero juez procede a la visita).

de 161 a 59 los terrenos necesarios para la ampliación a cuatro carriles de esos 21 kilómetros de vía.<sup>19</sup>

Siendo que esa medida ahorrará recursos del pago de indemnizaciones, no hay evidencia de que se hayan estimado los costos asociados al cambio de decisión, ni en la Administración, ni en sede judicial. Como mínimo sería relevante cuantificar los gastos asociados en salarios tanto en PGR como en JCA y TCA, número de funcionarios por rango del puesto que participaron, tiempo dedicado a cada caso y salario promedio por hora). También se puede individualizar el costo del proceso de notificación, de contratación, de peritos y de inversión en viáticos para las visitas in situ. Las mismas estimaciones se pueden hacer de los procesos en sede administrativa y en PGR. Al asociar estos datos a una tipología de casos, sería posible discutir opciones para agilizar los procesos y reducir los costos asociados.

### **Aproximando las líneas jurisprudenciales**

Uno de los objetivos de la investigación, relacionada con la justicia equitativa, era analizar las sentencias para identificar si existe una línea clara jurisprudencial de criterios para resolver casos similares. Dos aclaraciones son necesarias. En primer lugar, se utilizó las herramientas de análisis de contenido disponibles en el programa MaxQDA 2020 para buscar elementos que permitan identificar líneas jurisprudenciales en las sentencias emitidas, es decir, el ejercicio permite como máximo encontrar patrones comunes, pero solo un criterio jurídico experto podría calificarlo o no como línea jurisprudencial.

En segundo lugar, tal y como lo señala Azulea (2013) para cinco países latinoamericanos analizados, en Costa Rica se ha seguido la tradición francesa. El proceso expropiatorio lo inicia una autoridad administrativa y lo culmina un juez, que tiene como función principal la de fijar la indemnización, pero que no puede juzgar la pertinencia de la causa de utilidad pública invocada. En este sentido, no es de esperar que en las sentencias se construya doctrina. En otros países las discusiones constitucionales sobre el derecho de propiedad se dan en las altas cortes, pero en Costa Rica por el momento no es tema de análisis.

Se realizaron cuatro ejercicios: árboles interactivos, diagramas de secuencias, palabras en contexto y matriz de similitud de las sentencias.

Los árboles interactivos se usaron para identificar las relaciones alrededor de 5 palabras o frases: justiprecio, daño al remanente (originalmente solo daño peor siempre sale asociada al remanente), homologación y metodologías (para identificar asuntos sobre los métodos de valoración) y peritaje.

Justiprecio: con la frecuencia más fuerte se usa asociado a los términos de definición y fijación del justiprecio y al deber del Estado de pagar la estimación de ese monto. El análisis no logra derivar un concepto de justiprecio, sino una lista de condiciones que debe cumplir el proceso de fijación del monto a indemnizar para que se cumpla el principio de que la expropiación no puede generar un beneficio indebido ni para el Estado, ni para el expropiado.

---

<sup>19</sup> Citado en La Nación, 16 de enero 2020, <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/mopt-pide-modificar-diseno-de-ampliacion-de-tramo/PRWB7KNRQBPHN6YUPM3ZHVRA/story/>

Daño: el término solo se asocia al debate sobre el remanente cuando la expropiación es parcial y específicamente se refiere al debate de si tal daño existe o no. Es decir, no se encontró evidencia del debate doctrinario en relación con si el pago previo por una expropiación constituye una indemnización, porque lo que se indemnizan son daños causados (Madrigal Jiménez, 2021).

Homologación: en todas las sentencias se discute el término asociado a las palabras procedimiento, metodología o proceso de aplicación de factores de ajuste para determinar el valor de un terreno en su componente suelo (es decir, no las mejoras sobre éste construidas). En algunas ocasiones se mencionan informes periciales o de la administración que cuestionan la veracidad de los factores empelados por el “otro”. En la redacción de las sentencias los jueces se pronuncian sobre cuál de los criterios consideran correctos.

Metodología: se usa en las sentencias inmediatamente después de describir las características de un terreno u otro componente en valoración y se asocia al método de valoración empleado por los peritos para definir el valor unitario del metro cuadrado de suelo, y puede referirse al comparativo de precios de mercado o al método del antes y después para valorar daños al remanente.

Peritaje: siempre se refiere al peritaje judicial y con más fuerza se asocia a descripciones que indican que no cumple con lo solicitado, no puede ser otorgado por diversos elementos, es improcedente, etc., mayoritariamente como elemento que no aportó para mejor resolver.

De este primer ejercicio el principal hallazgo es que en las sentencias solo se describe la verificación de parámetros que en las distintas etapas del proceso de definición del monto de la indemnización se deben cumplir y el por tanto que fija el justiprecio. En el razonamiento del justiprecio no se usan referencias externas de valor pagado en otros casos similares, por lo que no es posible afirmar que se otorgue un trato igual entre iguales, pero sí, que este objetivo no está en discusión. En todo caso, el razonamiento parece suponer que, al ser el precio definido por un perito valuador autorizado, y cumplir con los parámetros de contenidos de información que deben contener en los informes, daría los mismos resultados para propiedades equivalentes.

Este supuesto no se sostiene ya que en un mismo proceso existen dos y a veces tres peritajes con montos diferentes. Si se considera como demostración de fijación del justiprecio que independientemente del perito que realiza el avalúo, el monto es equivalente, es este estudio en 9 de los 17 casos en que se solicitó un avalúo judicial, las sentencias cumplieron con el principio (el monto del avalúo judicial difiere en menos del 10% con el avalúo administrativo).

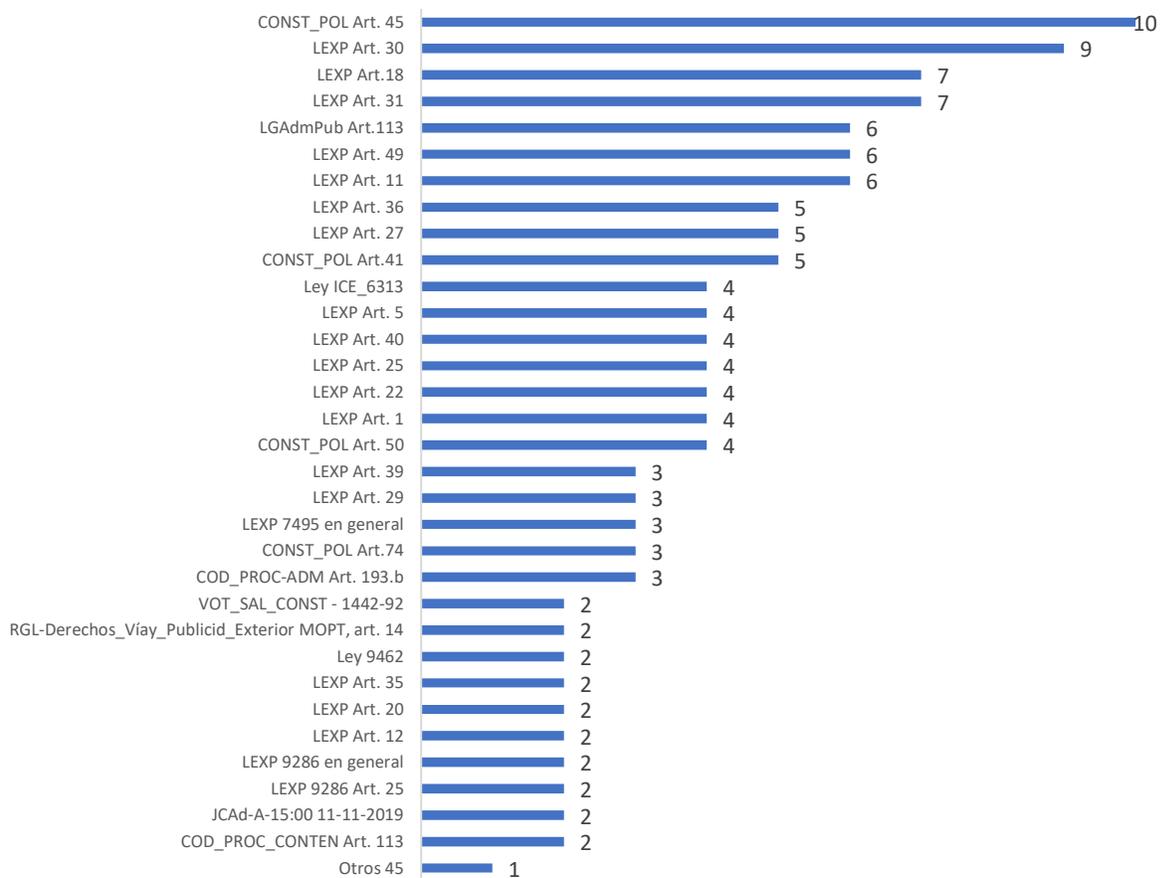
El segundo ejercicio usa la creación de diagramas de secuencias para analizar las bases legales que utilizan los jueces para resolver. Los diagramas facilitan identificar cuáles artículos de qué cuerpos legales se citan. Tratando de seguir la lógica de la jerarquía de las normas, se ordenaron por niveles: nivel superior, Constitución Política y Jurisprudencia Constitucional; nivel intermedio leyes generales o leyes orgánicas y leyes específicas; y un último nivel llamado otros que refiere a normas de menor rango como reglamentos.

En el nivel superior, la Constitución Política se citan tanto como referencia general, como en referencia a 4 artículos específicos: 41 (derecho a recibir reparación de daños), 45 (la propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente

comprobado, previa indemnización), 50 (el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes) y 74 (derechos y garantías sociales son irrenunciables). Solo un voto de la Sala constitucional es citado como base legal.

A nivel intermedio, obviamente la Ley de Expropiaciones tanto en su numeración 7495 como 9682 es el cuerpo legal más citado. De esta Ley entre los 63 expedientes de expropiación se citan 25 artículos, siendo los más frecuentes los números 22, 11, 30, 31, 49, 29, 36 y 40. También se citan la Ley General del ICE, de Aviación Civil, de tierras y Colonización, la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Administrativo y la Ley del Sistema Financiero nacional para la vivienda.

**Gráfico 5**  
Base legal citada en las sentencias por casos de expropiación.

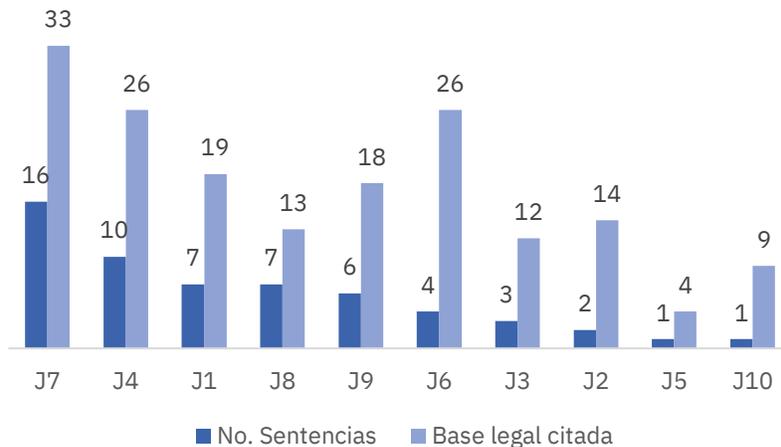


Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

El procesamiento detallado del texto de las sentencias permitió detallar la base legal citada por cada uno de los diez jueces que participaron en los casos. La distribución muestra una concentración de casos en dos jueces que dictaron el 45,6% de las sentencias (gráfico 6). Hay una tendencia a que mientras mayor sea la cantidad de sentencias dictadas, más amplia es la

base legal que citan, pero hay variedad de situaciones, por ejemplo, un juez que solo ha dictado 4 sentencias cita la misma cantidad de base legal que otro con 10 sentencias (gráfico 6). La información parece indicar que la experiencia no es el único determinante de la diversidad de base legal utilizada para mejor resolver.

Gráfico 6  
Cantidad de sentencias dictadas y base legal citada por juez



Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

Se hizo la lectura de las sentencias y se estableció una estructura de la argumentación que presentan. En la mayoría de los casos, son muy pocas sentencias por juez, (excepto uno) Por lo tanto, los patrones observados son más anotaciones o hipótesis para continuar explorando.

Antes de 2019 las sentencias son más variadas; diferentes entre sí incluso ante situaciones similares. Se cita la potestad del Estado para expropiar con el fin de cumplir su misión (Art. 113 Ley General Administración Pública), pero que esa potestad no es en forma ilimitada, sino que deben: resarcir integralmente el daño (daños y perjuicios directos e indirectos), indemnización justa y previa en función del valor objetivo y satisfacer concepto de utilidad pública. También menciona la verificación del procedimiento según se consigna en leyes específicas (7495 de Expropiaciones y 6313 del ICE) y que la determinación de la indemnización se debe basar en estudios técnicos sustentados (Art. 30 LEXP). En algunas sentencias se menciona que a solicitud de las partes puede haber otro peritaje y se revisan pericias en función del cumplimiento de requisitos legales y la pertinencia de metodología y criterios de valoración. Si el avalúo inicial cumple y el expropiado acepta, se confirma monto (Arts. 22, 29 y 39 LEXP), se ordena inscripción a nombre del Estado y el Juez se pronuncia sobre costas e intereses (Art. 11 LEXP).

A partir del segundo trimestre de 2019 se observa un cambio. En los casos más sencillos, cuando el expropiado acepta el avalúo administrativo y éste cumple requisitos legales, las sentencias son prácticamente iguales en su estructura, conceptos fundamentales y bases legales. Lo que cambia es la parte en la que se analiza el avalúo administrativo y se determina el justiprecio, porque ambos elementos están en función del procedimiento seguido en el estudio y de las características del inmueble a expropiar.

Se cita el Art. 45 CP, la propiedad privada es inviolable, pero puede ser expropiada en casos de interés público (Art. 45 CP), que la expropiación conlleva indemnización justa y previa para resarcir valor del bien y daños (Art. 31 LEXP) y el interés público debe demostrarse (Art. 45 CP) y se detalla la verificación de legalidad del procedimiento de expropiación. Se fija el justiprecio y se da orden de inscripción del inmueble a nombre del Estado. (Art. 49 LEXP). Si es pertinente al caso, se pronuncia sobre costas y pago de intereses (Art. 11 LEXP).

Sin embargo, hay jueces que traen elementos adicionales más típicos de las sentencias previas al 2019, por ejemplo, la definición de interés público o el concepto de Estado Social de Derecho por el cual el Estado, por medio del Poder Ejecutivo, puede expropiar. Sin embargo, conforme pasa el tiempo se han vuelto más sintéticas.

Los casos especiales reciben un tratamiento diferente según la situación. Cuando el expropiado acepta el avalúo administrativo, éste cumple con los requisitos legales, pero el inmueble tiene litigios, gravámenes o anotaciones pendientes, las sentencias detallan la subsanación de los obstáculos. En lo demás no varían de los casos sencillos.

También hay casos en que el expropiado acepta avalúo administrativo, pero el juez detecta problemas con el avalúo administrativo, por lo que se hace peritaje judicial y analiza ambos como base para definir el justiprecio. Finalmente, los casos en que el expropiado no acepta el avalúo administrativo, el juez explica cómo valora el avalúo administrativo y el peritaje judicial para definir el justiprecio.

En las sentencias es posible verificar el paso a paso que siguen los jueces para la revisión de los avalúos:

1. En primer lugar revisa que los estudios periciales cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Expropiaciones. Al final de esa etapa:

- Señala cumplimiento
- Detalla incumplimientos

2. Luego, analiza la pertinencia de los criterios aplicados en el cálculo en función del tipo y características de la propiedad en cuestión, para lo cual considera, entre otros:

- Ubicación del inmueble
- Dimensiones del inmueble
- Presencia y estado de construcciones, caminos, aceras, galerones, etc.
- Accesos (cercanía o lejanía de vías públicas)
- Servicios públicos disponibles
- Topografía de la finca
- Actividades económicas desarrolladas
- Tipo de propiedad (ej.; finca aparte, propiedad en condominio con espacios comunes)
- Porción a expropiar (total o parcial)

3. Tercero, se pronuncia sobre la pertinencia de la metodología e instrumentos utilizados para el cálculo, por ejemplo:

- Compara las versiones de manuales utilizados
- Fórmulas consideradas para estimar depreciación

- Fuentes utilizadas para la determinación del valor unitario de la propiedad o la parte a expropiar

4. Finalmente, con base en esas evaluaciones:

- Decida por una u otra estimación
- Por excepción, se estableció un valor entre los montos de ambas según su propio criterio, pero la sentencia fue revocada por el TCA

El último de los ejercicios realizados con la clasificación del texto de las sentencias fue la elaboración de la matriz de similitud de los documentos que, al comparar cada sentencia con todas las demás, muestra la fuerza en el nivel de coincidencia en los argumentos que utiliza cada juez en sus diferentes sentencias. Solo se comentan los resultados para los cinco jueces con seis o más sentencias dictadas.

La matriz tiene un coeficiente que mide el grado de coincidencia y varía entre 0 y 1, siendo 1 máxima similitud (sentencias idénticas). En general las sentencias dictadas por cada juez, al ser comparadas entre sí, tienen un alto grado de similitud, más del 90%. Para dos jueces, hay coeficientes igual a 1 fuera de la diagonal, es decir dos sentencias de casos distintos que son idénticas. Este ejercicio confirma lo ya mencionado, que la materia especial de expropiaciones está concentrada en asuntos procedimentales, porque a pesar de la variedad de casos analizados en términos del tipo de inmuebles, localización, tamaño, etc., las sentencias tienen poca diversidad.

#### Cuadro 11

Grado de coincidencia en el texto de las sentencias de cada juez en proceso de expropiaciones

Juez	Número de sentencias	Coeficiente de coincidencia		
		Promedio	Máximo	Mínimo
1	6	0,91	1,00	0,86
2	7	0,96	0,99	0,91
3	16	0,92	1,00	0,79
4	10	0,90	0,99	0,82
5	7	0,91	0,97	0,82

Fuente: Elaboración propia con base en grupo de 63 expedientes analizados.

#### Algunas reflexiones en contexto internacional

La investigación sobre el uso del instituto de la expropiación es escasa, especialmente en América Latina, pero también en otras regiones, especialmente si interesa profundizar más allá de la dimensión legal, para estudiar aspectos socio políticos y económicas del proceso. Es claro que ningún país ha renunciado a su potestad de expropiar, pero el uso de la herramienta varía mucho entre naciones, tanto en la intensidad con la que se usa, como los fines para los que se aplica. Además, hay importantes cambios en distintos momentos de la historia.

Kim, I., Lee, H y Somin, I. (2017) proponen seis pilares para analizar la dimensión institucional del uso de la expropiación: 1) El criterio de interés público, 2) ¿Quién ostenta la competencia para expropiar?, 3) Justiprecio, especulación y desafíos en valuación, 4) Asuntos sobre el procedimiento expropiatorio (énfasis en sede judicial), 5) ¿El valor incremental después del

desarrollo a quién pertenece? y 6) Conflictos sociales. Este marco analítico favorece la comparación entre prácticas en el uso de la expropiación de diferentes países, aun cuando no puede perderse de vista la variedad de las trayectorias históricas y culturales entre naciones. Los puntos 1, 3 y 6 son los más debatidos en América Latina.

Alemania tiene uno de los cuerpos normativos más rigurosos para la declaratoria de interés público, que posiblemente previene de los potenciales abusos en el uso de la expropiación, aunque asuntos procesales pueden vulnerar la tutela efectiva de derechos. En otros países vemos movimientos en dos direcciones opuestas, hacia mayor o menor restricción en el uso. Por ejemplo, en los Estados Unidos que tenía criterios más restrictivos, aunque con gran variedad entre estados y entre nivel de gobierno, ha tendido a flexibilizarlos, en procesos que han implicado fuertes reacciones públicas y del sistema judicial. Por su parte en Taiwán y Corea del Sur, que han realizado un uso muy extensivo de la expropiación con criterios menos estrictos para la declaratoria de interés público, ha empezado un proceso para restringirlos y tutelar de manera más efectiva el derecho a la propiedad privada (Kim, I., Lee, H y Somin, I., 2017).

En general la justificación para la expropiación de terrenos también varía en los diferentes países, pero los principales propósitos incluyen la provisión de bienes públicos, distribuir o redistribuir los beneficios urbanos (como terrenos o viviendas accesibles), promover el desarrollo económico y regularizar la propiedad en los asentamientos informales (Azuela A., 2013).

Los cambios en la justificación para expropiar se asocian tanto a conflictos sociales y jurídicos que los procesos suscitan (Kim, I., Lee, H y Somin, I., 2017), como la evolución en la definición de la función social de la propiedad como ha venido sucediendo en América Latina en los últimos 40 años, lo que tiene implicaciones para la expropiación (Azuela A., 2013).

Cómo se determina el monto de la compensación, cómo se controla la incorporación de procesos especulativos en la valuación y a quién pertenece el valor incremental después del desarrollo, son temas muy debatidos y administrativamente gestionados de manera diversa por los países. Aunque la mayoría de los países usan como estándar el precio de mercado, la forma en que las valuaciones se realizan, la calidad de la información catastral y de precios, tiene variaciones importantes que también producen resultados distintos. Por ejemplo, en algunos países se está discutiendo cuánto esa forma de estimar las compensaciones es justa cuando se consideran diversas pérdidas ocasionadas por el desplazamiento (por ejemplo, Corea del Sur, Taiwán, Colombia, México, Estados Unidos).

Con respecto a los factores a considerar para establecer el justiprecio en Colombia hay un avance importante en la norma, ya que la Constitución Política establece que debe existir un equilibrio en el precio que se ajuste al cumplimiento de los fines públicos y a los derechos de los propietarios. En la práctica, implica considerar los intereses y las condiciones socioeconómicas de las personas expropiadas (Maldonado, M., 2021).

Finalmente, los conflictos sociopolíticos relacionadas con las expropiaciones han ido surgiendo en diversos países y regiones. En Estados Unidos, la sentencia de la Suprema Corte, *Kelo versus New London* del 2005 dictaminó que la propiedad puede ser expropiada a un propietario privado y otorgada a otro para promover el desarrollo económico. Los conflictos generados han escalado

y en 45 de los 50 estados los congresos han promulgado reformas para definir límites estrictos a este tipo de conversión (Kim, I., Lee, H y Somin, I., 2017).

Para países latinoamericanos Azuela (2013) destaca cuatro ejemplos. En la Ciudad de México, dos casos derivaron en graves conflictos políticos de tal magnitud en que el jefe de gobierno de la ciudad fue retirado de su cargo. En Brasil, la constitución ha sido reformada en múltiples ocasiones para otorgar a los gobiernos locales nuevos plazos para cubrir deudas de dimensiones macroeconómicas derivadas de indemnizaciones no cubiertas por expropiaciones urbanísticas. En Buenos Aires, el poder legislativo emite reiterativamente decretos para expropiar terrenos en los barrios surgidos de invasiones, para proteger a sus habitantes de las acciones de desalojo que son promovidas por los mismos propietarios. En Quito, los dueños de unos terrenos rurales afectados por una expropiación para crear un parque metropolitano lograron movilizar a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos quien ordenó el pago de una indemnización que incluye valores claramente especulativos, en contra del interés común de la ciudad.

A la luz de las experiencias en otros países dentro y fuera de la región latinoamericana, podemos afirmar que, en Costa Rica actualmente la herramienta es poco usada y muy concentrada en obras viales, y que no se cuestiona la legitimidad de las declaratorias de expropiación con lo cual no hay conflictividad social alrededor del tema. Cuando las expropiaciones son asunto noticioso, siempre está relacionado a larga duración del proceso y sus implicaciones negativas en la eficiencia para el desarrollo de obras públicas.

No existen investigaciones sobre la calidad de los avalúos ni datos externos de precios de inmuebles para hacer comparaciones robustas, pero el alto porcentaje de aceptación del avalúo administrativo que se identificó puede ser una señal de que la Administración paga altos valores. Contrario a otros países, en Costa Rica el monto de las indemnizaciones no genera conflictividad social.

## Cuadro 12

### Algunas reflexiones en contexto: Costa Rica versus otros países

Factores críticos	La experiencia en Costa Rica
El criterio de interés público	Verificación de manifestación expresa (existe la declaratoria), no se cuestiona legitimidad
¿Quién ostenta la competencia para expropiar?	Solo entes del Gobierno Central u otros públicos autorizados por Ley
Justiprecio, especulación y desafíos en valuación	Mucho camino por andar, sin investigación, sin interés específico en debate
Asuntos sobre el procedimiento expropiatorio (énfasis en sede judicial)	No hay evidencia de que existan problemas relevantes en la tramitación, ni de que esta etapa sea el principal determinante en el atraso de las obras públicas. Un caso aislado de presunta corrupción aun en investigación.

Factores críticos	La experiencia en Costa Rica
	Algunos factores externos al juzgado pueden atrasar los trámites.
¿El valor incremental después del desarrollo a quién pertenece?	No se debate abiertamente, pero al valorar a precios de mercado puede existir “contaminación” del precio por expectativas del desarrollo. No existe una metodología para prevenir el efecto especulativo sobre las valoraciones.
Conflictos sociales	No se manifiestan. Las implicaciones negativas en la eficiencia para el desarrollo de obras públicas son tema noticioso

Fuente: Elaboración propia.

La experiencia en el contexto latinoamericano sugiere que Costa Rica enfrentará algunos nuevos desafíos del proceso de expropiaciones. En primer lugar, en las áreas urbanas será necesario discutir el uso del instrumento como mecanismo de gestión de suelo para procesos de renovación urbana y de regularización de asentamientos informales. En segundo lugar, si el volumen de casos crece significativamente, sin importar el motivo de interés público que lo explique, una revisión de procedimientos, objetivos y eficacia será indispensable para que los plazos sean razonables. Tercero, si la intensidad de uso del mecanismo de expropiación crece para acompañar políticas de desarrollo urbano y desarrollo económico, es previsible que inicie también un proceso de conflictividad asociada, por lo que es conveniente diseñar los mecanismos mediante los cuales se podrán dirimir esos conflictos sin afectar los derechos de los propietarios ni los intereses del Estado. Finalmente, el fortalecimiento de las instituciones involucradas en el proceso es fundamental para aumentar la eficiencia del proceso y la tutela efectiva de derechos.

### Hallazgos y desafíos

En años recientes, las expropiaciones han sido objeto de crítica y de cobertura mediática por dos motivos fundamentalmente: denuncias por hechos de corrupción y tardanzas que obstaculizan el desarrollo de proyectos de obras públicas. La afectación para el Estado y para las personas involucradas es notoria en ambos casos. Sin embargo, las preocupaciones manifestadas en medios de prensa no trascienden en acciones colectivas, es decir, no hay registro de movilizaciones sociales de algunos colectivos a favor o en contra de los procesos expropiación, como si sucede en otros países.

Estos hechos podrían inducir a pensar que, no se vulneran los derechos de los propietarios, aunque el proceso de expropiaciones pueda incidir negativamente en la capacidad del Estado de hacer obra pública, ya sea por la larga duración del proceso o por los altos montos que induce a pagar en relación con los presupuestos previstos para las obras.

Para explorar lo anterior, esta investigación abordó la siguiente interrogante ¿Constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones, en la fase administrativa y judicial, un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración?

La respuesta que se puede ofrecer es parcial. Con base en el análisis de 63 expedientes de expropiación con sentencia dictada entre 2015 y 2021 y apoyados en la opinión experta de informantes clave consultados, la respuesta es que no hay evidencia suficiente para afirmar que exista vulneración de los derechos de los expropiados, ni de los intereses del Estado en los casos de expropiaciones, al menos no como regla general.

Cuando se da contenido al concepto de tutela efectiva, es preciso profundizar el análisis para encontrar una nueva respuesta que nos diga si hay justicia, pronta, cumplida e igual para todos. Ello implica determinar la ruta de los procesos, actores y las vulnerabilidades que a lo largo de esa ruta pueden afectar el derecho de las personas a un debido proceso y con ello afectar también el objetivo de política pública.

En cuanto a resolución pronta, la investigación encontró que la duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de 2 años y 2 meses. Parece un tiempo extenso, pero no hay parámetros para decir cuán extenso es, es decir, no hay una referencia de duración esperada de un proceso eficiente, ni en una norma legal, ni en las prácticas institucionales de planificación de los procesos.

Con base en los 63 expedientes analizados se estima que la distancia en días desde que una propiedad es declarada formalmente de interés público por el gobierno (MOPT) hasta que el JCA dicta sentencia fijando el justiprecio transcurren en promedio 565 días hábiles. Para los casos en que el propietario rechaza el avalúo administrativo, el tiempo total del proceso sube a 621 días. Cuando la sentencia es apelada se suman en promedio 62 días adicionales hasta que el TCA dicta sentencia en firme.

La duración del proceso se distribuye así: un 47,3% transcurre en sede judicial (267 días en promedio), 41% en sede administrativa (231 días) y 11,7% en manos de la PGR (66 días).

El proceso tiene colas al inicio y al final que no se pudieron medir. En sede administrativa, todas las actividades previas a la declaratoria de interés público. En sede judicial, porque no considera los días adicionales que transcurren cuando una sentencia es elevada al TCA y éste retrotrae el expediente al JCA para que vuelva a resolver. La información parcial no permite concluir si el proceso judicial es responsable de la larga duración de la ruta del expediente de expropiación. Con la información parcial que se dispone, la sede judicial explica cerca del 50% del plazo.

Aunque el promedio es 565, la dispersión es muy grande en esta variable, con un mínimo de 175 días y un máximo de 1.114. Cada expediente puede presentar características particulares que extienden los plazos en relación con los casos más simples de tramitación, en cuyo caso hay etapas adicionales que cumplir en el proceso, comúnmente tiene que ver con la inclusión de terceras partes interesadas (por ejemplo, un acreedor bancario), al análisis de pruebas adicionales ofrecidas por las partes, o la tramitación de reclamos por retrasos en el cumplimiento de algunos requisitos (por ejemplo, depósito del avalúo administrativo, giro de honorarios a los peritos judiciales y atrasos en las notificaciones).

Un hallazgo sorprendente es el porcentaje de casos que se tramitaron en la vía judicial, a pesar de que el propietario aceptara el avalúo administrativo. La opinión de informantes clave es que debían ser pocos, sin embargo, resultaron en este estudio la mayoría (45/63). En principio solo pueden existir si el bien o derecho está en litigio o con anotaciones, hay exacciones o gravámenes, el titular o poseedor está ausente, carece de capacidad para actuar o de representante legal, o bien, si a pesar de la aceptación expresa o tácita del avalúo, el propietario se niega a otorgar la escritura. Efectivamente, 47 de los expedientes son de propiedades que tienen gravámenes, ya sean hipotecas, servidumbres, limitaciones por vivienda de interés social u otros.

La dispersión en el número de días que duran los casos también genera una duda sobre posibles desigualdades de trato frente a distintos propietarios, pero en este primer ejercicio exploratorio no se encontró un patrón claro entre algunas características de los casos y la mayor o menor duración de los procesos, por lo que no es fácil arribar a conclusiones sobre vulneración de derechos de una justicia equitativa.

Sin embargo, un punto de vulnerabilidad para los propietarios puede ser la zona en la que se ubican sus propiedades. Informantes clave señalaron que en las zonas rurales la mayoría de los propietarios aceptan los avalúos administrativos, en tanto en zonas urbanas hay más rechazo, lo que podría indicar una vulnerabilidad de población con menor acceso a información sobre cómo accionar mecanismos de defensa frente al Estado. Los datos analizados respaldan esta hipótesis. En el total de expedientes analizados un 57,1% de las propiedades está en zona urbana, pero al separar entre quienes aceptan y no al avalúo administrativo, la zona urbana está sobrerrepresentada, 88,9% entre quienes rechazaron el avalúo y 44,4% entre quienes lo aceptaron. Es precioso agregar que, aunque los propietarios de zonas urbanas tienden más a rechazar los avalúos, como la mayoría de las sentencias terminan confirmando el avalúo administrativo, la ventaja aparente frente a propietarios rurales desaparece.

Desde la perspectiva de la Administración, la necesidad de entrar en posesión con prontitud para no alterar el cronograma de desarrollo de las obras es un tema crítico. Aunque todos los casos incluidos en el estudio concluyeron luego de que entrara en vigor la última reforma de la Ley, por lo que no es posible analizar estadísticamente los cambios en el proceso que se derivan de su implementación, es opinión general de los informantes consultados que los tiempos de toma de posesión del Estado, efectivamente se han agilizado en la sede judicial. Sin embargo, el proceso no está blindado contra problemas para entrar en posesión, como lo demuestra el caso documentado de un expediente en que la toma de posesión se retrasó por dos años, aun cuando el propietario había aceptado el avalúo administrativo, porque en la propiedad había un arrendatario operando una actividad comercial en la informalidad que se opuso al monto ofrecido para el traslado del menaje de su negocio, monto que representaba una parte ínfima de la indemnización total.

Otra preocupación en materia de justicia equitativa se refiere a las justificaciones y criterios que se utilizan para modificar en sede judicial montos de los peritajes de la sede administrativa. Los avalúos judiciales tienden a proponer un mayor valor de la indemnización. En los 16 expedientes donde un perito judicial presenta un informe con nuevo avalúo, 5 confirman el avalúo administrativo y 11 estiman un monto superior para la indemnización. En 3 casos el avalúo judicial más que duplica el monto del avalúo administrativo.

En este aspecto el principal hallazgo es que en sede judicial no se encaren las indemnizaciones. De los 18 casos en que el avalúo administrativo fue rechazado, en dos casos no hay justiprecio porque el caso termina por desistimiento. De los 16 restantes, solo hay información completa de 15 expedientes. Entre esos, solo dos casos el juez define como justiprecio el avalúo judicial, en los demás prevalece el administrativo.

El valor total de los avalúos administrativos en los 63 casos estudiados asciende a poco más de US\$13 millones, El valor promedio pagado por terrenos en la zona urbana es de \$527/m<sup>2</sup> y en la zona rural de \$103/m<sup>2</sup>. El precio promedio del suelo en los avalúos administrativos parece alto si consideramos que se refieren a precios estimados entre 2017-2019 y mayormente a terrenos en verde. Sin embargo, al no tener un sistema de información de precios de mercado para todo el país de calidad, cobertura y periodicidad adecuados, no se puede realizar una comparación robusta.

Un criterio para verificar justicia equitativa es que el justiprecio sería el mismo para propiedades equivalentes. La legislación en materia de expropiaciones le da al juez la competencia para definir el justiprecio, pero su decisión se basa en el criterio de un especialista acreditado en valuación. Es decir, el juez decide si valida o rechaza la propuesta de un perito y para resolver, verifica que el avalúo cumpla con lo establecido en la ley como los criterios para realizar la estimación (elementos que se deben tomar en cuenta y metodología de cálculo). El razonamiento parece suponer que, al ser el precio estimado por un perito valuador autorizado, y cumplir con los parámetros de contenidos de información que deben contener en los avalúos, el cálculo daría los mismos resultados para propiedades equivalentes. Este supuesto no se sostiene ya que en un mismo proceso existen dos o tres peritajes, cada uno con montos diferentes.

En general, un hallazgo del estudio es que el rol de los peritos judiciales debe estudiarse con profundidad, ya que su participación en los procesos de expropiación no parece estar siendo efectiva, es decir, los peritos judiciales pocas veces convencen al juzgado cuando su criterio difiere del avalúo administrativo. En todas las sentencias en que su criterio se deshecha, el juez achaca no cumplir con la obligación de criticar el avalúo administrativo. Este incumplimiento no genera consecuencias para los peritos.

## **Desafíos**

Procurar que los expedientes contengan información completa y un orden predefinido para organizar la documentación. Esto facilitaría la creación de indicadores de procesos óptimos o apropiados, el más crítico ¿cuánto es una duración aceptable?

Revisar la función del perito judicial, no solo por la poca efectividad en convencer a los jueces, sino porque se detectaron indicios de concentración en la participación de peritos entre los casos, lo que puede ser indicativo de problemas en el procedimiento de rotación de roles. También se pudo documentar una constante readecuación de honorarios.

Analizar costos de transacción para encontrar oportunidades de aumento en la eficiencia simplificando procesos.

Un desafío general para la administración pública es contar con un sistema de información de precios de mercado de los bienes inmuebles. Para la materia de expropiación puede ser utilizado como referencia para comparar los montos definidos en avalúos y servir para reducir la incertidumbre sobre el valor de los inmuebles, lo que tiene implicaciones positivas en la protección de los intereses del Estado y de los propietarios.

Obras complejas de infraestructura vial implican muchos expedientes de expropiación (fincas) para cada proyecto. Cada expediente es procesado por un procurador y un juez diferente, tal que la única forma de aprovechar el conocimiento acumulado en cada caso para mejor resolver en los otros del mismo proyecto es que exista procedimientos para compartir la información relevante para la definición del justiprecio.

Todos los expedientes concluyen después de la reforma a la Ley de Expropiaciones (2014) y la mayoría inician el proceso judicial también en fecha posterior, por lo que no es posible medir en este estudio el impacto de la reforma. Con suficientes expedientes con sentencia dictada en un período más largo de tiempo, la evaluación podría realizarse.

## **Referencias bibliográficas**

- Azuela, A. et al. (2013). Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas. Antonio Azuela (coordinador). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- DABI-MOPT. (2022). Cuadros estadísticos anexos al oficio DAJ-ABI-2022-49, 13 de enero, 2022. MOPT.
- CGR. (2018). Informe de auditoría de carácter especial sobre los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público para los proyectos que ejecuta el CONAVI en la red vial nacional. INFORME N°DFOE-IFR-IF-00008-2018. 13 de diciembre, 2018.
- Guillén, M. (2021). Proceso de Expropiaciones. Presentación en power point empelada en taller de consulta del Cuarto Informe Estado de la Justicia. 20 de agosto, 2021. Programa Estado de la Nación.
- Kim, I., Lee, H y Somin, I. (2017). Eminent domain: a comparative perspective. Cambridge University Press and Korea Development Institute-KDI. UK.
- Milano Sánchez, A. (2019). A diez años del nuevo Código Procesal Contencioso-Administrativo. San José: Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2021). Sistematización de notas de prensa sobre casos de expropiación. San José.
- Programa Estado de la Nación. (2021). Términos de referencia para investigación. San José.
- Poder Judicial. (2021). Informe 241-PLA-RH-OI-2021.
- Poder Judicial. (2021). Listado de expedientes de expropiaciones del Estado con sentencia durante el período 2016-2021. San José: Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Poder Judicial.
- Poder Judicial. (2021). Proceso Ejecución de las Operaciones. Subproceso de Organización Institucional. Estudio de Requerimiento Humano Anteproyecto de Presupuesto 2022. Reforzamiento del Juzgado Contencioso Administrativo, equipo de trabajo para la atención de Expropiaciones.

**Anexos**

**Anexo 1**

**Instrumento para guiar la lectura de los expedientes de expropiación**

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
G001	Declaratoria de interés público (G.001.1 fecha de la declaratoria)	Número resolución de ministro en que una entidad del Gobierno Central declara interés público	Texto y números
G002	Órgano público que solicita	MOPT, Aviación Civil, MINAE, otros	Texto
G003	Publicación en La Gaceta	# La Gaceta	Números
G004	Fecha La Gaceta	Fechas de publicación de Decreto Ejecutivo de interés público	DD/MM/AA
G005	Proyecto al que corresponde	Nombre específico del proyecto, por ejemplo, Ruta 32, aeropuerto Golfito, etc.	Texto
G006	# expediente administrativo	Viene en carta del jerarca a PRG, varía formato	Texto, números, guiones y puntos
G007	Fecha en el que se abre el expediente administrativo	Fecha de plano de la franja a expropiar DABI (primera fecha del proyecto)	DD/MM/AA
G008	# de avalúo administrativo	Año - número	XXXX-número
G009	Fecha en el que se realiza avalúo administrativo	DD/MM/AA	DD/MM/AA
G010	Nombre del perito que realiza avalúo administrativo	Nombre completo del perito	Texto
G011	Notificación de interés público y avalúo administrativo	DD/MM/AA	DD/MM/AA
G012	Acepta avalúo administrativo	Si el propietario afectado acepta el avalúo administrativo	Si/No
G013	Fecha en que acepta(no) avalúo administrativo	DD/MM/AA	DD/MM/AA
G014	Fecha del acuerdo de expropiación (G014.1 # acuerdo)	Cuando la entidad solicita a PGR que inicie proceso porque no se aceptó el avalúo	DD/MM/AA
G015	Procurador que lleva el caso	Nombre completo del Procurador(a)	Texto

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
G016	PGR devuelve a la entidad para subsanar	DD/MM/AA	DD/MM/AA
G017	Entidad subsana por completo la solicitud	DD/MM/AA	DD/MM/AA
G018	PGR presenta expropiación al Juzgado plantea las diligencias de expropiación	Fecha en que se solicita abrir el expediente judicial	DD/MM/AA
G019	# expediente judicial	12 números, 3 guiones y 2 letras siempre iguales	xx-xxxxxx-xxxx-CA
G020	Se crea cuenta electrónica BCR	# de la cuenta donde se realiza el depósito del avalúo administrativo	Números y guiones
G021	Se dicta auto inicial	Fecha de entrada (resolución que JCA curso y confecciona mandamientos)	DD/MM/AA
G022	Juzgado previene a la PGR para subsanar	DD/MM/AA	DD/MM/AA
G023	PGR subsana y completa diligencias de expropiación	Fecha en que PGR presenta diligencia completa	DD/MM/AA
G024	Institución solicitante autoriza depósito avalúo administrativo	Fecha en que se toma el acuerdo de realizar el depósito del AA	DD/MM/AA
G025	Se realiza el depósito del avalúo administrativo	Se hace efectivo del depósito. Depende de la administración (o de la unidad ejecutora)	DD/MM/AA
G026	Propietario reclama falta de pago	Si hay una ocasión o más en que se presenta reclamo	SI/NO
G027	Nombre del abogado defensor	Nombre completo del abogado del propietario	Texto
<b>P</b>	<b>Del tipo de caso (propietario e inmueble)</b>		
P001	Tipo de propietario (1 columna por propietario: P001.1)	Físico, jurídico, nacional, extranjero	Lista desplegable
P002	# de identificación (1 columna por propietario: P002.1)	Cédula, para indagar datos en Registro Nacional o Civil si fuera necesario	Verificar que inicia con # conocido
P003	Nombre de propietario (1 columna por propietario: P003.1)	Nombre completo	Texto

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
P004	# de derechos	Para un inmueble con 2 o más derechos inscritos	Número entero
P005	# de partes interesadas	Sumar # partes cuando hay terceros interesados: como bancos, derechos sucesorios, etc.	Número entero
P006	# finca	El # de finca se conforma de provincia de inscripción número de finca duplicado, horizontal y derecho	2 letras - de 4 a10 números - 1letra - 1letra - número
P007	# plano catastrado	El # de plano está conformado por en 3 partes: Provincia de inscripción, número de inscripción y año de inscripción.	2 letras - de 4 a10 números - 4 números
P008	Provincia	Seleccionar ubicación del terreno	Lista desplegable
P009	Cantón	Seleccionar ubicación del terreno	Lista desplegable
P010	Distrito	Seleccionar ubicación del terreno	Lista desplegable
P011	Localización	Coordenadas geográficas, dos datos X y Y (números y puntos)	X: ___; Y: ___
P012	Tamaño de la propiedad	Área del terreno en m2 (si es hectáreas convertir multiplicando por 10,000)	Número
P013	Naturaleza del terreno	Se toma de la certificación registral	Copiar texto
P014	Existen Anotaciones	Se toma de la certificación registral	SI/No
P015	Descripción de anotaciones	Se toma de la certificación registral	Copiar texto

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
P016	Existen Gravámenes	Se toma de la certificación registral	SI/No
P017	Descripción de gravámenes	Se toma de la certificación registral	Copiar texto
P018	Valor fiscal de la propiedad	En colones, se toma de la certificación registral	Número
P019	Construcción	Área total de construcción en m2	m2
P020	Casa de habitación	Verificar si existe uso residencial (puesta en posesión se alarga dos meses)	Sí o no
P021	Derecho comercial o de arrendamiento o posesión, cultivos, tajo, etc.	Descripción del derecho (copiar texto)	Texto
P022	Tipo de Expropiación	Total, parcial o servidumbre	Lista desplegable
<b>A</b>	<b>De los avalúos (administrativo y judiciales)</b>		
A001	Valor fiscal de la propiedad	Valor en Registro o en base imponible IBI de la municipalidad	Número (Colones)
A002	Monto del avalúo administrativo inicial	Monto total del avalúo	Número (Colones)
A003	Valor del terreno en avalúo administrativo inicial	Valor del terreno	Número (Colones)
A004	Valor de las mejoras (construcciones) en avalúo administrativo inicial	Valor de las mejoras (construcciones)	Número (Colones)
A005	Valor del derecho comercial en avalúo administrativo inicial	Valor del derecho comercial	Número (Colones)
A006	Otros valores reconocidos en avalúo administrativo inicial	Otros valores reconocidos	Número (Colones)
A007	Fecha del avalúo en sede judicial	Fecha	DD/MM/AA
A008	Monto del avalúo en sede judicial	Monto total del avalúo	Número (Colones)
A009	Valor del terreno en sede judicial	Valor del terreno	Número (Colones)
A010	Valor de las mejoras (construcciones) en sede judicial	Valor de las mejoras (construcciones)	Número (Colones)

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
A01 1	Valor del derecho comercial en sede judicial	Valor del derecho comercial	Número (Colones)
A01 2	Otros valores reconocidos en sede judicial	Otros valores reconocidos	Número (Colones)
A01 3	Fecha del avalúo en sede judicial (tercero en discordia)	Fecha	DD/MM/A A
A01 4	Monto del avalúo en sede judicial (tercero en discordia)	Monto total del avalúo	Número (Colones)
A01 5	Valor del terreno en sede judicial (discordia)	Valor del terreno	Número (Colones)
A01 6	Valor de las mejoras (construcciones) en sede judicial (discordia)	Valor de las mejoras (construcciones)	Número (Colones)
A01 7	Valor del derecho comercial en sede judicial (discordia)	Valor del derecho comercial	Número (Colones)
A01 8	Otros valores reconocidos en sede judicial (discordia)	Otros valores reconocidos	Número (Colones)
<b>J</b>	<b>Del tipo del proceso judicial</b>		
J00 1	Nombramiento del perito judicial	Fecha en que se nombra en el auto inicial	DD/MM/A A
J00 2	Nombre del perito que realiza avalúo judicial	Nombre completo del perito	Texto
J00 3	Fecha en que se recibe el informe de peritazgo	El perito entrega avalúo judicial	DD/MM/A A
J00 4	Aceptación avalúo administrativo en sede judicial	Expropiado decide si aceptar (artículo 25)	SI/NO
J00 5	Nombramiento del perito en discordia	Fecha en que se autoriza ampliación del avalúo	DD/MM/A A
J00 6	Nombre del perito en discordia	Nombre completo del perito	Texto
J00 7	Fecha en que se recibe el informe de peritazgo por discordia	El perito entrega avalúo judicial en discordia	DD/MM/A A
J00 8	Reconocimiento judicial (Visita in situ) y puesta en posesión (no después 2017 julio)	Fecha en que el Juez analiza ambos peritazgos con visita in situ (está fuera del expediente)	DD/MM/A A
J00 9	Existe conflicto por remanentes	Área en m2	Número
J01 0	Disputa por Daños al remanente	Valor en disputa	Número (Colones)

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
J016	Nombre del juez decisor	JCA Juez que firma sentencia con valor de indemnización	Texto
<b>R</b>	<b>De la resolución (cuando está en firme)</b>		
R001	Fecha en que se concluyó el caso	Fecha de sentencia (JCA)	DD/MM/A A
R002	Fecha de inscripción en registro	Fecha de certificación de la notaría del Estado	DD/MM/A A
R003	Fecha de certificación enviada a la institución solicitante		DD/MM/A A
R004	Monto finalmente pagado	En colones	Número (Colones)
R005	Razonamiento sobre el monto definido para indemnización	Copiar párrafos que explican los motivos para justificar el monto a indemnizar	Texto
R006	Fecha del pago		DD/MM/A A
R007	Fechas de toma de posesión (desde el auto inicial + plazo para desalojo y depósito realizado)	Autorización expresa del juez o se calcula después de notificadas todas las partes y depositado el avalúo y después del reconocimiento judicial	DD/MM/A A
R008	Pago por liquidación de extras sobre la diferencia AA-AJ	Si no se confirmó el monto del avalúo, se deposita pago de diferencia	Número (Colones)
R009	Pago por liquidación de extras (intereses y costas)	Si no se confirmó el monto del avalúo, se deposita pago de intereses y costas	Número (Colones)
R010	Fecha de pago por liquidación de extras	Fecha (duda: inicialmente lo incluí en etapa de apelaciones)	DD/MM/A A
<b>L</b>	<b>Apelaciones</b>		
L001	Apelación de la sentencia	Fecha en que se presenta (Oral)	DD/MM/A A
L002	Apela el Estado	Anotar Si cuando el que apela la sentencia de JCA es el Estado (PGR), NO cuando apela el propietario	Si/No
L003	Audiencia oral y pública en Tribunal o Juzgado	Fecha de audiencia Oral	DD/MM/A A

ID	Nombre de la variable	Descripción y observaciones	Unidad de medida
<b>G</b>	<b>Generales</b>		
L004	Sentencia final firme	Escrito resumen del por tanto (buscar justificación de lo que se revoca o modifica)	Copiar texto
L005	Anula la sentencia y se reenvía	Resultado de la apelación: interesa saber si devuelve el caso a JCA	Si/No
L006	Monto de indemnización fijado en Apelación	Si es diferente del fijado en sentencia del JCA anotar, si es igual, copiar el anterior	Colones
L007	Sentencia certificada por el juzgado	Fecha	DD/MM/AA
L008	Protocolizar sentencia	Fecha	DD/MM/AA
L009	Reenvío a la Notaría del Estado (JCA)	Fecha	DD/MM/AA

Fuente: Elaboración propia.