



**Criterio de la Universidad de Costa Rica, en torno al Proyecto de Ley de adquisición de derechos para la construcción de infraestructura pública (texto sustitutivo). Expediente 21.986**

*(Acuerdo firme de la sesión N.º 6499, artículo 10)*

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa consultó a la Universidad de Costa Rica el texto sustitutivo del Proyecto de Ley titulado *Ley de adquisición de derechos para la construcción de infraestructura pública*, Expediente 21.986. (AL-CJ-21986-1153-2020, del 18 de enero de 2021 y R-298-2021, del 19 de enero de 2021).
2. El Consejo Universitario había emitido el criterio institucional sobre el Proyecto de Ley denominado *Ley de adquisición de derechos para la construcción de infraestructura pública*, Expediente N.º 21.986. En esa oportunidad, se recomendó incorporar las observaciones a los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, así como algunas reflexiones generales que podrían mejorar el contenido de la iniciativa de ley (sesión N.º 6437, artículo 9, del 29 de octubre de 2020).
3. El texto sustitutivo de la iniciativa de ley N.º 21.986 conserva el propósito de regular la transmisión voluntaria de bienes inmuebles de propiedad privada a la Administración Pública que sean necesarios para la construcción, rehabilitación y ampliación de la infraestructura pública.
4. El proyecto de ley fue analizado por la Oficina Jurídica, la Escuela de Administración Pública, la Escuela de Ingeniería Civil y la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones (OEPI) (Dictamen OJ-89-2021, del 3 de febrero de 2021; EAP-901-2021, del 25 de mayo de 2021; EIC-0552-2021, del 6 de mayo de 2021 y OEPI-486-2021, del 14 de mayo de 2021, respectivamente).
5. De acuerdo con la asesoría jurídica institucional, la iniciativa de ley no incide en las competencias constitucionales de la Universidad de Costa Rica, ni afecta negativamente a la autonomía universitaria (Dictamen OJ-89-2021, del 3 de febrero de 2021); empero, antes de la aprobación legislativa, es pertinente solventar algunas falencias detectadas por las instancias universitarias que estudiaron el texto sustitutivo.



## ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el texto sustitutivo del Proyecto de Ley N.º 21.986 denominado *Ley de adquisición de derechos para la construcción de infraestructura pública*, hasta tanto sean incorporadas las observaciones derivadas de los criterios de las instancias universitarias consultadas, a saber:

### a) Observaciones específicas:

#### ■ Sobre el título de la ley

- Se considera que la denominación actual limita el alcance real de lo establecido en el articulado, ya que solo se refiere a obras constructivas, cuando bien podría tratarse de otras actividades como, por ejemplo, rehabilitación, ampliación e incluso operación de bienes existentes.
- Es oportuno aclarar si este tipo de contrato es una excepción a los procedimientos establecidos en la *Ley de contratación administrativa*, lo que sería deseable dada la intención del proyecto; de no ser una excepción o de generarse dudas sobre si está sujeto o no a tales procedimientos, sería necesario sujetar esta alternativa expedita a las formas previstas de contratación, conforme a los Artículos 1, 2, 2 bis y 3 de dicha Ley, y particularmente el Artículo 2 de la *Ley de expropiaciones*.

#### ■ Artículo 1:

- En el párrafo segundo se indica que el contrato propuesto se concertaría con las personas propietarias o poseedoras del inmueble. Lo anterior no es preciso por cuanto ni las personas propietarias ni las poseedoras son por regla o en todos los casos las titulares de la totalidad de los atributos del dominio, pueden existir poseedores legítimos, ilegítimos, nudos propietarios, usufructuarios, usuarios (titulares del derecho de uso y habitación), superficiarios, entre otros.

#### ■ Artículo 2:

- En el párrafo segundo no queda claro si la alternativa propuesta por este proyecto es: a) Una fase previa a los procedimientos de expropiación (administrativo o judicial, según sea el caso), b) un mecanismo sustitutivo a dichos procedimientos o c) un procedimiento paralelo, ya que el artículo señala que las personas propietarias o



poseedoras estarán obligadas a concluir el trámite de expropiación de forma célere y oportuna.

■ **Artículo 5:**

- Con la suscripción del contrato y el pago del porcentaje previsto, la persona particular transfiere al órgano o ente de la Administración Pública los derechos sobre los inmuebles necesarios para construir, rehabilitar y ampliar la infraestructura pública, lo cual no implica renuncia de la persona propietaria o poseedora a su derecho de obtener un justiprecio por su propiedad; por lo tanto, consideramos que las facultades de la Administración podrían no solo ser actos constructivos, sino ampliarse a actividades de conservación, preparación de terrenos, operación del bien, etc.

**b) Observaciones generales:**

- Es recomendable uniformar la terminología utilizada, ya que para referirse a la cesión o transmisión de atributos del dominio se emplean diferentes términos que jurídicamente podrían tener otros alcances; por ejemplo: “derechos de enajenación que solamente los tiene el nudo propietario aún en trámite de expropiación y derechos sobre inmuebles” (Artículo 1), esta es una denominación genérica que no necesariamente se circunscribe a los diferentes atributos del dominio, pues podría incluir derechos de arrendamiento.
- Si bien el proyecto plantea un incentivo para facilitar la transmisión voluntaria de atributos del dominio, lo cierto es que, al no establecer plazos de ningún tipo, se generan las condiciones para que esta alternativa se convierta en una carga para la persona administrada que, inicialmente, se tendría como parcialmente satisfecha con el anticipo, pero cuya resolución definitiva del remanente estaría sujeta a los tiempos propios de los procedimientos judiciales e incluso a la eventual inercia de la Administración Pública.
- El proyecto carece de alguna previsión sobre el pago de los impuestos municipales o nacionales aplicables, lo que adquiere relevancia si se considera que, respecto de un mismo bien inmueble, habría diferentes personas (físicas, jurídicas, públicas o privadas) titulares de derechos sobre ese bien, por lo que no parece justo sujetar a la persona propietaria, eventualmente expropiada, al pago de impuestos cuando no puede explotar la propiedad y son terceras personas quienes lo harían en virtud del contrato de la transmisión de atributos del dominio regulados en el proyecto de ley, lo anterior aun y cuando siga siendo el propietario del bien en trámite de expropiación.
- El Proyecto propone una alternativa para agilizar la puesta en posesión de terrenos



necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública. La agilidad se obtiene con la eliminación de la garantía que representa para el particular el trámite judicial a quien se le obliga a desprenderse de su propiedad a cambio del pago de un 40% del valor que la Administración haya estimado.

- La “agilidad” que se pretende obtener se hace a cambio de dejar a la persona propietaria en una situación de absoluta dependencia de la prosecución de un trámite burocrático complejo, lento y de sobra conocido como ineficiente. Esto sería menos grave si no estuviera implicada la eventual ausencia de fondos de la Administración para cubrir la diferencia entre monto final del valor del inmueble y el pago del 40% del avalúo administrativo.
- La *Ley de expropiaciones* vigente le exige a la Administración, como requisito para iniciar el trámite de expropiación, depositar el 100% del avalúo administrativo, y le permite a la persona particular retirar ese monto y continuar el juicio por el justiprecio final que llegue a fijar un juez. Actualmente, en el momento en que la persona retira el monto del avalúo administrativo, se gestionan entre las partes autorizaciones de entrada en posesión para que la obra continúe. Parece entonces razonable, si se quiere disponer de los inmuebles sin cumplir las etapas de la Procuraduría y los Tribunales, que se obligue a la Administración a pagar el 100% del avalúo administrativo para suscribir el convenio de entrega de los atributos del dominio (léase: uso del terreno en cuestión).
- Es recomendable que exista una autorización legal a la Administración para delegar, y no solo asesorarse, mediante un contrato, todo el trámite preparatorio de las expropiaciones en empresas especializadas, incluso la elaboración o revisión de estudios técnicos, planos catastrados, los derivados de relocalización de servicios públicos, dictámenes jurídicos, valoraciones sociales, estudios socio-económicos, gestoría vial, elaboración y notificación de avalúos de bienes inmuebles y derechos comerciales, bajo condiciones de supervisión, y con las debidas garantías de cumplimiento.

#### **ACUERDO FIRME.**