ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE DERECHOS HUMANOS

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE TITULACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

Dictamen de Minoría Afirmativo
10 de noviembre de 2020

EXPEDIENTE Nº 21.548

TERCERA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo del 2020 al 30 de abril del 2021)

SEGUNDO ORDINARIO
(1° de setiembre de 2020 al 30 de noviembre de 2020)

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE DERECHOS HUMANOS

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE TITULACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

Dictamen Afirmativo de Minoría

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La suscrita Diputada integrante de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos rindo el Dictamen Afirmativo de Minoría del proyecto de ley **Expediente** Nº **21.548**: "**LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE TITULACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL**", iniciado el 09 de agosto del 2019, publicado en el Alcance Nº 190 Gaceta Nº 160 del 27 de agosto del 2019, iniciativa del Poder Ejecutivo. Rindo dictamen con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. OBJETO DEL PROYECTO

Según se desprende de la exposición de motivos, este proyecto de ley pretende dotarle al IMAS una ley que le permita autorizar la titulación en distintos tipos de ocupación que no sólo es la de uso habitacional, y que operan conforme a la dinámica social propia de las comunidades en las cuales se ubican los inmuebles propiedad del IMAS, entre ellos se señalan:

a) Equipos básicos de atención integral en salud (ebáis) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

b) Centros educativos del Ministerio de Educación Pública (MEP) e Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

c) Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

d) Otros sujetos públicos y privados dedicados a la acción social, prestación de servicios comunales y al comercio en las urbanizaciones o localidades en los cuales están insertos.

Y para ello, según la exposición de motivos, el presente proyecto de ley se pretende:

1- Autorizar al IMAS para que pueda desafectar y cambiar el destino a bienes inmuebles que forman parte de los proyectos habitacionales de interés social de su propiedad, *cuando corresponda.*

2- Autorizar al IMAS para que pueda enajenar los bienes inmuebles desafectados a *sujetos públicos y privados, acordes con la misión y objetivos institucionales.*

3- *Autorizar al IMAS para que pueda determinar, con base en el criterio profesional de sus funcionarios competentes*, el tipo de enajenación a realizar, sea gratuito u oneroso.

4- Autorizar al IMAS para utilizar la *figura del fideicomiso* como mecanismo que permita la titulación en sus bienes inmuebles y regularizar la situación de ocupación que en ellos se presenta.

II. CONSULTAS REALIZADAS

Se realizaron consultas a las siguientes instituciones:

- Contraloría General de la República
- Procuraduría General de la República
- Banco Hipotecario de la Vivienda
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos
- Instituto Mixto de Ayuda Social

Banco Hipotecario de Vivienda Oficio: JD-756-2019	No tiene observaciones al proyecto de ley.
Contraloría General de la República Oficio: DFOE-SOC-1423	Se debe recordar que de conformidad con lo establecido en el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación. Dentro de este contexto, se sugiere a esa Asamblea Legislativa valorar dicho aspecto de cara a lo establecido en la competencia establecida en la referida norma constitucional. Debe tenerse en consideración que los artículos 68 y 69 de la Ley de Contratación Administrativa, regulan el procedimiento aplicable para la enajenación de bienes inmuebles por parte de la Administración y los límites establecidos al respecto. Se debe valorar el contenido del artículo 5 del proyecto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Contratación Administrativa, de manera tal que se defina con mayor precisión, ¿cuál es la unidad técnica competente para realizar el avalúo de los inmuebles?, y así garantizar que el precio del bien o propiedad del Estado sea fijado por la autoridad competente. Es importancia que este tipo de iniciativas mediante las cuales se autoriza a una institución pública a constituir este tipo de fideicomisos, tengan como respaldo un análisis técnico, económico y jurídico que permita

	justificar con mayor certeza que el fideicomiso constituye una vía idónea para la mejor satisfacción del interés público, además de que se permita garantizar que existe una seguridad razonable sobre los alcances de su uso por parte de la Administración.
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo Oficio: PE-0629-09-2019	La dinámica que vive el IMAS, referente a la ocupación de terceras personas de algunas propiedades, no es diferente a lo que vive el INVU, lo cual, obliga a tomar decisiones tendientes a formalizar dichas ocupaciones. Estas instituciones como el IMAS deben someterse a la normativa que tutela su accionar, siendo que, en algunos casos, su Ley Constitutiva, como es el caso que nos ocupa, no le permite atender y solucionar con la diligencia debida, este tipo de problemáticas. Es por esta razón que se requiere de la normativa necesaria para fundamentar los actos jurídicos tendientes a atender una situación que se sabe, ya se encuentra consolidada. Considera que el Proyecto de Ley facilita la solución de la problemática de las ocupaciones que existen en muchos inmuebles propiedad del IMAS, los cuales, por la dinámica social que se presenta en este tipo de proyectos, facilitan que sean ocupados por terceros. Por lo que manifiesta con criterio positivo a dicho proyecto de Ley.
Instituto Mixto de Ayuda Social Oficio: IMAS-PE-0964-2019	El proceso de titulación del IMAS es acorde con el objetivo institucional de resolver el problema de la pobreza extrema en el país mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad de las personas que se encuentran en terrenos propiedad del IMAS. Actualmente el proceso es abordado exclusivamente desde una perspectiva de familias beneficiarias y de forma individual, debido a las posibilidades normativas existentes, lo cual excluye a sujetos públicos y privados desde una perspectiva de urbanística integral. Lo que retrasa la formalización de la tenencia de la tierra y limita las opciones de las familias de utilizarla como insumo para mejorar sus condiciones de vida. Es por esto que se requiere de una intervención integral por parte de los diversos actores que ocupan terrenos institucionales y cuyas competencias se ven reducidas cuando la informalidad de la posesión de los terrenos impide que se ejecuten las funciones y actividades que se desarrollan en los proyectos de titulación. Dotar de herramientas como las que plantea el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente N° 21.548, fortalecería la gestión que realiza el IMAS en la titulación de sus bienes inmuebles. En concordancia con lo acordado por el Consejo Directivo del IMAS en su sesión del 04 de julio 2019 según acuerdo N° 302-07-2019- se emite criterio favorable al mismo y se solicita respetuosamente proceder a su aprobación con la celeridad procedimental que esté a su alcance.
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos Oficio: MIVAH-DMVAH-0660-2019	No tiene observación u objeción alguna.

III. Audiencias Realizadas.

Se realizó una audiencia el día martes 28 de enero del 2020 en la sesión ordinaria N°17 de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos. En esta audiencia se recibió al señor Juan Luis Bermúdez Madriz, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS.

En esta audiencia se indica que el objetivo principal es fortalecer la gestión de titulación, haciéndola más rápida y permitiéndonos titular a otros sujetos, esto para regularizar la ocupación en la actualidad. Advierten que el costo de no regularizar esta ocupación y las implicaciones sociales de no poder avanzar más rápido y no poder entregar aquellos bienes que son de servicio público a las comunidades son en este momento un lastre para el desarrollo comunitario en estos asentamientos.

IV. Informe Departamento de Servicios Técnicos (AL-DEST-IJU-318-2019).

Mediante el Informe AL-DEST- IJU-318-2019 con fecha 11 de diciembre de 2019, se rinde el respectivo informe, en lo que interesa indica:

> "III. SOBRE LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA
>
> El proyecto plantea una autorización de carácter genérico para que el Instituto Mixto de Ayuda Social desafecte del uso público y modifique el destino de los bienes inmuebles de su propiedad. Aunado a esto dicha autorización se extiende para que pueda disponer de los bienes ya sea a título gratuito, oneroso o permuta sin necesidad de que por cada acto se tenga que presentar un proyecto de ley a la corriente legislativa.
>
> Sobre lo regulado es menester señalar, que las autorizaciones genéricas tienen como límite el tipo de bien del que se trata. Es decir, ese carácter genérico no alcanza para que en una sola Ley se desafecten todos los bienes inmuebles de una institución, y que libremente pueda disponer de ellos de la forma jurídica que sea, sin antes mediar un análisis que tome en cuenta el destino que tienen esos bienes, la razonabilidad de poder disponer de ellos y lo más grave aún, sin tomar en cuenta si es necesario realizar algún tipo de compensación a la comunidad en el caso por ejemplo de que esas propiedades estén destinadas a una facilidad comunal o a un parque. Para estos efectos ver la Opinión Jurídica 175-2001 y el Dictamen 268-2006 ambos de la Procuraduría General de la República.
>
> Aunado a lo anterior, el acto de desafectación es una potestad constitucional exclusiva de la Asamblea Legislativa, así regulado por el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política. De ahí, que no es de recibo autorizar al IMAS a realizar una competencia que no le es propia.
>
> Debe tenerse claro que el IMAS cada vez que quiera disponer de un bien inmueble afecto al uso público, necesariamente debe tramitarlo ante la Asamblea Legislativa.

En otro orden, los avalúos de las propiedades del Estado deben ser realizadas por el Ministerio de Hacienda, razón por la cual así debe consignarse en el artículo 5 del proyecto.

En cuanto a la autorización para que el IMAS constituya un fideicomiso para que los bienes sean traspasados a propiedad fiduciaria, es menester indicar que no se indica con quién puede constituir ese fideicomiso, además, tal y como lo apuntamos el traspaso de bienes no puede hacerse sin que antes cada uno de los movimientos a realizar con los inmuebles sea de conocimiento y autorizado expresamente por la Asamblea Legislativa.

Tomando en cuenta lo esbozado tal y como está planteada la iniciativa es inconstitucional y no tiene viabilidad jurídica".

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de las y los diputados presentes, atendiendo a lo que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa NO es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional, como lo es la desafectación de usos públicos de los bienes del Estado y la exoneración tributaria.

Consultas Obligatorias

- Instituto Mixto de Ayuda Social.

Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Procuraduría General de la República.
- Contraloría General de la República

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DE LA PRESENTE INICIATIVA.

De las consultas realizadas y del Informe de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa se desprenden las siguientes conclusiones:

El texto base del Expediente 21.548 LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE TITULACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, tiene claro cuál es su objetivo, pero incurre en una confusión jurídica sobre el régimen de los bienes públicos, al hacerse referencia a la "desafectación", cuando en realidad, de lo que se trata es de bienes patrimoniales que no lo requieren.

La titulación por parte del IMAS, que es el objeto de este proyecto de ley, no recae sobre bienes ***demaniales***, sino sobre bienes ***patrimoniales*** y así debe corregirse para dejarlo indicado con claridad, para evitar confusiones innecesarias. Esta distinción es central tomando en cuenta lo que ha dicho la Procuraduría General de la República al respecto:

> "En efecto, debe indicarse que los bienes **patrimoniales** del Estado, a diferencia del **demanio** público, no requieren de una Ley de desafectación para declararlos alienables y que la administración, por consecuencia, pueda disponer de ellos enajenándolos. (CHINCHILLA MARIN, CARMEN. ADQUISICION DE BIENES Y DERECHOS EN: Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Civitas, Madrid, 2004, P. 149-200) OJ-085-2013.

Luego de haber identificado este problema, por parte de la coordinación de la subcomisión que tuve a cargo para el estudio del expediente, se realizaron acciones y esfuerzos sostenidos para lograr una reformulación y una mejor precisión del texto del proyecto de ley a fin de generar un texto sustitutivo que viniera a subsanar aquellos yerros de técnica jurídica sobre los que pesaba en el texto base, entendiendo que existe un fin público en la titulación, tal y como se indica en la exposición de motivos:

> "Siendo que la naturaleza mixta del IMAS, establecida en la Ley N.° 4760, de 4 de mayo de 1971, le permite a esta institución promover acciones que generen un impacto directo o indirecto en el sector de la población que atiende, empleando para ellos los recursos que aportan los distintos actores sociales públicos y privados que contribuyen con ella a combatir la pobreza. Resulta evidente que todas esas organizaciones públicas y privadas, cuando ejercen sus competencias y sus funciones, mejoran las condiciones de vida de las familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta constituye la mejor manera a través de la cual la participación mixta de los distintos actores civiles y sociales puede contribuir también en la lucha contra la pobreza.

Esta iniciativa vendría a cubrir situaciones que actualmente no se tienen contempladas en las leyes vigentes que forman parte del marco legal con el que IMAS cuenta para cumplir con sus fines públicos de atención a la pobreza, a saber:

NORMATIVA IMAS		Artículos	Destino Titulación
Ley N°4760	Ley de Creación del IMAS	*Art. 7* *Art.40* *Art. 41*	***Familias Beneficiarias***
Ley N°7083	Ley de Presupuesto Ordinario	*Art. 70*	***Familias Beneficiarias***
Ley N°7151	Ley de autorización al IMAS para traspasar terrenos de su propiedad	*Completo*	***Familias Beneficiarias***
Ley N°7154	Ley de otorgamiento de escrituras de propiedad a adjudicatarios de viviendas del IMAS	*Completo*	***Familias Beneficiarias***
Decreto Ejecutivo N° 29531-MTSS	Reglamento a las Leyes N° 4760 y sus reformas y Leyes Nos. 7083, 7151 y 7154 para el otorgamiento de escrituras de propiedad a los adjudicatarios de proyectos de vivienda IMAS	*Completo*	***Familias Beneficiarias***
Ley N°4240	Ley de Planificación Urbana	*Art. 40*	***Áreas Públicas Municipales***
Ley N°7794	Código Municipal	*Art. 71*	***Municipalidades***
Ley N°4478	Autorización al Estado donar bienes u subvencionar a la Cruz Roja	*Completo*	***Cruz Roja Costarricense***

VI. TEXTO SUSTITUTIVO.

Durante el plazo que tuvo la Comisión en estudio del expediente, se logró una coordinación con el IMAS para finalmente tener un texto sustitutivo, en una correcta formulación.

Así, este texto mantiene la posibilidad para el IMAS de traspasar bienes inmuebles patrimoniales a favor de otras instituciones del Estado, lo cual es un aspecto fundamental para fortalecer la gestión de titulación que realiza la institución.

Incluye una precisión de las organizaciones privadas y los requisitos para que puedan ser consideradas como potenciales beneficiarias de la titulación; una regulación del plazo y las limitaciones de ley tratándose de titulación de

organizaciones sociales; una definición legal de ocupación consolidada; la eliminación de la figura de fideicomiso, por cuanto del análisis realizado, se identificó la habilitación legal que establece el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa, misma que permite la utilización de la figura, por lo que es innecesaria la inclusión en el proyecto.

Sobre los avalúos, se mantiene la posibilidad de que tanto el Ministerio de Hacienda, el IMAS, así como otras instituciones públicas competentes, los realicen. Esto en virtud de la disposición del artículo 70 de la Ley de Contratación Administrativa, donde señala la determinación del precio según peritaje realizado por el personal capacitado de la respectiva Administración o, en su defecto, la Dirección General de la Tributación Directa.

VIII.- RECOMENDACIÓN.

La Diputada integrante de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos, recomiendo a las señoras Diputadas y señores Diputados del Plenario Legislativo, acoger el presente DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA y aprobar este proyecto de ley, luego de someter el texto sustitutivo que se adjunta al proceso de consulta y de enmiendas de forma y de fondo que procedan, mediante mociones del artículo 137.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE TITULACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PATRIMONIALES PROPIEDAD DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

ARTÍCULO 1. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión de la titulación de los bienes inmuebles patrimoniales propiedad del Instituto Mixto de Ayuda Social.

ARTÍCULO 2. Autorización. Se autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social para que segregue y traspase sus bienes inmuebles patrimoniales, a título gratuito, título oneroso o por permuta de bienes a los siguientes sujetos: ministerios, instituciones autónomas, instituciones semiautónomas, instituciones descentralizadas, los órganos adscritos de todos los anteriores, municipalidades, organizaciones sin fines de lucro con fines sociales específicos para la atención de población en situación de pobreza, así como organizaciones que cuenten con el carácter de bienestar social debidamente otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, según los parámetros establecidos en el artículo 3 de la presente Ley.

A su vez, se autoriza a los sujetos públicos indicados en el párrafo anterior para recibir los citados bienes inmuebles a título gratuito, título oneroso o por permuta de bienes y comparecer mediante su representante ante notaría pública autorizada para formalizar el traspaso.

ARTÍCULO 3. Enajenación a título gratuito, oneroso o permuta.

La determinación del título oneroso, gratuito o permuta de bienes asociado a la enajenación, debe fundamentarse en el criterio técnico emitido por el área competente del Instituto Mixto de Ayuda Social y previa aprobación del Consejo Directivo, según los siguientes parámetros:

a) Se enajena a título gratuito o permuta a ministerios, instituciones autónomas, instituciones semiautónomas, instituciones descentralizadas, los órganos adscritos de todos los anteriores y municipalidades.

b) Se enajena a título oneroso, gratuito o permuta a organizaciones sin fines de lucro con fines sociales específicos para la atención de población en situación de pobreza, así como organizaciones que cuenten con el carácter de bienestar social debidamente otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, que se encuentren en ocupación consolidada en el bien inmueble a enajenar.

Para efectos de esta ley, se entiende por ocupación consolidada la que ostenten las organizaciones sin fines de lucro y con fines sociales específicos, así como las organizaciones con el carácter de bienestar social acreditado por el IMAS que tengan un convenio de comodato vigente aprobado por el Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social y al menos diez años de estar operando desde la entrada en vigencia del convenio de comodato.

Las respectivas escrituras de enajenación otorgadas al amparo de esta ley, la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social Nº 4760 del 4 de mayo de 1971 y sus reformas y la Ley que Autoriza Traspaso Terrenos del I.M.A.S. Instituto Mixto de Ayuda Social Nº 7151 del 24 de julio de 1990, estarán exentas del pago de toda clase de especies fiscales, tributos y derechos de inscripción.

ARTÍCULO 4. Avalúo del inmueble. En el caso de que la enajenación se realice a título oneroso o permuta de bienes, debe establecerse como precio el valor determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda, el Instituto Mixto de Ayuda Social o cualquier otra institución pública competente.

ARTÍCULO 5. Limitaciones. Los bienes inmuebles enajenados por el Instituto Mixto de Ayuda Social de conformidad con el inciso b) del artículo 3 de la presente Ley, no podrán ser arrendados, gravados, embargados, vendidos ni traspasados en favor de terceros, por ningún título, mientras no hayan sido totalmente pagados y no hayan transcurrido diez años desde la fecha del respectivo traspaso y así deberá

consignarse en la respectiva escritura. El Registro Nacional no inscribirá, dentro del término indicado, ventas, traspasos ni gravámenes de ninguna clase, salvo que medie aprobación del Consejo Directivo del IMAS.

En caso de disolución, durante el término decenal indicado, de las organizaciones o personas jurídicas señaladas en el inciso b) del artículo 3 de la presente ley, el bien inmueble enajenado volverá a ser propiedad del Instituto Mixto de Ayuda Social, aspecto que deberá tomarse en cuenta dentro del proceso de liquidación correspondiente.

ARTÍCULO 6. Reglamentación. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de seis meses a partir de su publicación.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE DERECHOS HUMANOS. San José, a los veinticuatro días del mes de noviembre del año dos mil veinte.

Nielsen Pérez Pérez
DIPUTADA