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 NEGATIVO DE MAYORÍA
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 NEGATIVO DE MAYORÍA

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos Diputados (a) miembros de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos rendimos el Dictamen Negativo de Mayoría 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 veintisiete de agosto del dos mil diecinueve, iniciativa del Poder Ejecutivo. Rendimos dictamen con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto propone fortalecer la gestión de titulación de los bienes inmuebles propiedad del IMAS, mediante la autorización legal para desafectar esos bienes, cuando corresponda, y permitir su enajenación, a título gratuito, a título oneroso o por permuta a los siguientes sujetos: ministerios, instituciones autónomas, instituciones semiautónomas, instituciones descentralizadas, los órganos adscritos de todos los anteriores, asociaciones administradoras de acueductos, organizaciones sin fines de lucro, instituciones de bienestar social, municipalidades y personas físicas o jurídicas que desarrollen actividad comercial. A su vez, se autoriza a los sujetos públicos indicados en el párrafo anterior, a recibir los citados bienes inmuebles a título gratuito, título oneroso o por permuta de bienes y comparecer mediante su representante ante notario público para materializar el traspaso.

Según se indica tanto en la exposición de motivos, como en la parte dispositiva de este proyecto, para lograr ese objetivo se plantea:

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.

2. 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

3. Respuestas Recibidas.

Banco Hipotecario de Vivienda **Oficio: JD-756-2019**[1]	No tiene observaciones al proyecto de ley.
Contraloría General de la República **Oficio: DFOE-SOC-1423**[2]	• 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**[3]	• La dinámica que vive el IMAS, referente a la ocupación de terceros, 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.

[1] Folio 130 de Expediente 21.548
[2] Folio 202 de Expediente 21.548
[3] Folio 110 de Expediente 21.548

	• 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. • En virtud de lo anterior, consideramos 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, manifestamos nuestro criterio positivo a dicho proyecto de Ley.
Instituto Mixto de Ayuda Social **Oficio: IMAS-PE-0964-2019**[4]	• 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**[5]	• No tiene observación u objeción alguna.

4. Audiencias Realizadas

Se realizó una audiencia[6] 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.

En esta audiencia se indica que:

- El Instituto Mixto de Ayuda Social tiene dentro de sus funciones la adjudicación de viviendas. A la fecha el IMAS tiene alrededor de mil ochenta fincas en todo el país, que representan más de 8.2 millones de metros cuadrados que están bajo

[4] Folio 107 de Expediente 21.548
[5] Folio 114 de Expediente 21.548
[6] Folio 220 de Expediente 21.548

la titularidad de la institución, pero que tienen el fin de ser adjudicados a familias. Además, la autorización para desafectar y enajenar terrenos a organizaciones con ocupación consolidada que cumplen con los mismos fines establecidos en nuestra ley de creación.

- 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.

- 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.

5. Informe de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa

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:

- 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.

- 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.

- 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.

- 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 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.

6. CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO AL 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 archivo del proyecto 21.548 LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE TITULACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, debido a que la iniciativa es inconstitucional y no tiene viabilidad jurídica.
- Según la Constitución Política en su artículo 121 inciso 14, la Asamblea Legislativa tiene como función exclusiva la enajenación y autorización para el traslado de bienes públicos de la nación. Es por esta razón que esta función no puede delegarse a una institución pública.
- La función que ejerce la Asamblea Legislativa de control político se vería reducida, esto debido a que se perdería el análisis y control necesario que deben realizar los diputados para determinar cuál es el destino de los bienes.
- Esta ley da la libertad para que el Consejo Directivo del IMAS pueda trasladar, inscribir, vender o gravar un terreno en el tiempo en que existe la limitación para hacerlo. Dado esto se podría considerar que con esta autorización las limitaciones realizadas a estos traslados dejan de tener validez.
- Las inscripciones de terrenos que no son bienes demaniales o de uso público deben realizarse de manera individual y presentarse ante la Asamblea Legislativa para su autorización. Una sola ley general no es suficiente para realizar un traslado, evitando el procedimiento original y el control necesario.
- Aunque existe una necesidad de realizar la titulación de las tierras, es necesario que esta necesidad se cubra por medio del procedimiento ordinario, el cual ya está establecido.
- No existe claridad en este proyecto de ley con respecto a los terrenos que serán trasladados y tampoco existe claridad respecto a quienes serán los beneficiados con este traslado.

Por lo anteriormente expuesto y atendiendo razones jurídicas, de oportunidad y conveniencia, rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** recomendando el archivo de este Proyecto de Ley.

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

Nielsen Pérez Pérez
PRESIDENTA

Jorge Luis Fonseca Fonseca
SECRETARIO

Nidia Céspedes Cisneros

Dragos Dolanescu Valenciano

María Vita Monge Granados

Paola Valladares Rosado

Sylvia Patricia Villegas Álvarez
DIPUTADOS (AS)