DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

AL-DEST-IJU-279-2020

LEY DE REFORMA AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY N° 9036 DEL 11 DE MAYO DEL 2012

EXPEDIENTE N° 21 350

INFORME JURIDICO DE TEXTO DICTAMINADO

Elaborado por:
JORGE BOGARIN NAVARRO.

ASESOR PARLAMENTARIO

REVISADO POR

GEORGINA GARCIA ROJAS

JEFE DE AREA

AUTORIZADO

FERNANDO CAMPOS MARTINEZ

DIRECTOR

19 NOVIIEMBRE 2020

TABLA DE CONTENIDO

LEY DE REFORMA AL ARTICULO 44 DE LA LEY N° 9036 DEL 11 DE MAYO DEL 2012. 3

EXPEDIENTE N° 21350 3

I.- RESUMEN DEL PROYECTO (TEXTO DICTAMINADO) 3

TRAMITACIÓN DEL PROYECTO: 3

II. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 3

SOBRE LA NATURALEZA Y FUNCIONES DEL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL, INDER 6
EN CUANTO A LA NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES 8
DE LOS BIENES CON RELACIÓN A LAS PERSONAS 9
BIENES DEL ESTADO 9
BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. 9
DERECHO DE PROPIEDAD 10
AFECTACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD 10
SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO 11
PRINCIPIOS DE RACIONALIDAD Y PROPORCIONALIDAD 12
CÓDIGO CIVIL 12
CÓDIGO PROCESAL CIVIL, N° 9342 DEL 3 DE FEBRERO DEL 2016 13
PRINCIPIO DE IGUALDAD 13

III.- ASPECTOS DE FONDO Y FORMA RELACIONADOS CON LOS CAMBIOS OPERADOS ENTRE ELTEXTO BASE Y EL TEXTO DICTAMINADO 14

CONEXIDAD 14
PUBLICACIÓN DEL TEXTO DICTAMINADO 14
ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD 14

IV. ASPECTOS DE TRÁMITE 15

VOTACIÓN: 15
DELEGACIÓN: 15
CONSULTAS: 15
Obligatorias: *15*
Facultativas *15*

VI.- FUENTES 15

AL-DEST-IJU-279-2020

INFORME JURIDICO[1]

LEY DE REFORMA AL ARTICULO 44 DE LA LEY N° 9036 del 11 DE MAYO DEL 2012.

EXPEDIENTE N° 21.350

I.- RESUMEN DEL PROYECTO (TEXTO DICTAMINADO)

La iniciativa conforme al texto dictaminado el 10 de noviembre, consiste en modificar el artículo 44 de la Ley N.° 9036, de 11 de mayo de 2012, para que en caso de remate de fincas por parte del Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y de las instituciones del Estado y los demás entes públicos, ofrezcan un trato preferencial para su adquisición al Instituto de Desarrollo Rural, en adelante, Inder, y a la Municipalidad del Cantón donde se ubica el bien a rematar.

Tramitación del proyecto:

Es proyecto se ha tramitado en la Comisión Especial de la provincia de Guanacaste, se aprobó un texto sustitutivo y se dictaminó el martes 10 de noviembre 2020.

II. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

A fin de analizar los cambios operados en el expediente, se presenta un cuadro comparativo con la ley vigente, el texto base y el texto sustitutivo (este texto sustitutivo a la vez fue el texto dictaminado).

[1] Elaborado por Lic. Jorge Bogarín Navarro, Asesor Parlamentario, revisado por Georgina García Rojas, Jefe de Área, y supervisión y revisión final Fernando Campos Martínez, Director Departamento de Servicios Técnicos.

Ley vigente N° 9036 de 11 d mayo de 2012 “Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural” .	**Proyecto de ley Texto base Expediente 21350**	**Texto sustitutivo y dictaminado 10 de noviembre**
ARTÍCULO 1- Refórmese el ARTÍCULO 44.- Trato preferencial El Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las instituciones del Estado y los demás entes públicos están obligados a ofrecer al Instituto, con preferencia sobre cualesquiera otros compradores, las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola que resuelvan vender. En caso de bienes adquiridos por las citadas instituciones en la ejecución de créditos o por esta, o en pago de obligaciones a su favor, el precio de venta para el instituto estará determinado por el valor de la deuda respectiva más las costas. Si el instituto no resuelve su compra dentro de los noventa días siguientes, la entidad oferente podrá vender de acuerdo con sus facultades pero el instituto conservará preferencia para hacer la adquisición en igualdad de circunstancias.	ARTÍCULO 1- Refórmese el Artículo 44.- Trato preferencial El Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las instituciones del Estado y los demás entes públicos están obligados a ofrecer, **en el siguiente orden de prioridad, al Instituto de Desarrollo Rural (Inder), asociaciones de desarrollo comunal y a las municipalidades del cantón donde se encuentra ubicado el bien a rematar**, con preferencia sobre cualesquiera otros compradores, las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola que resuelvan vender. En caso de bienes adquiridos por las citadas instituciones en la ejecución de créditos o por esta, o en pago de obligaciones a su favor, el precio de venta para el Instituto, **asociaciones de desarrollo y las municipalidades,** estará determinado por el valor de la deuda respectiva más las costas. Si el Instituto, **la**	ARTÍCULO 1- Refórmese el a Artículo 44.- Trato preferencial El Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las instituciones del Estado y los demás entes públicos están obligados a ofrecer, **en el siguiente orden de prioridad, al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y a la municipalidad del cantón donde se encuentra ubicado el bien inmueble,** con preferencia sobre cualesquiera otros compradores, las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola que resuelvan vender. En caso de bienes adquiridos por las citadas instituciones en la ejecución de créditos o por esta, o en pago de obligaciones a su favor, el precio de venta para el Instituto **y para la municipalidad del cantón,** más las costas. Si el Instituto **o la municipalidad respectiva** no resuelven su compra dentro de los noventa días siguientes, la entidad oferente podrá vender de acuerdo con sus facultades, pero estas conservarán preferencia para hacer la adquisición en igualdad de circunstancias.

Para que sea inscrita en el Registro de la Propiedad una escritura traslativa de dominio de las condiciones expresadas en el presente artículo, es indispensable presentar constancia del instituto de haber llenado los requisitos establecidos en los párrafos anteriores.	**asociación de desarrollo o la municipalidad interesada** no resuelven su compra dentro de los noventa días siguientes, la entidad oferente podrá vender de acuerdo con sus facultades pero estas conservarán preferencia para hacer la adquisición en igualdad de circunstancias. **Con el fin de velar por el cumplimiento del presente artículo, la autoridad judicial correspondiente deberá tener como tercero interesado al Instituto, a las asociaciones de desarrollo y a las municipalidades, para que estas manifiesten su interés en comprar o no la respectiva propiedad.** Para que sea inscrita en el Registro de la Propiedad una escritura traslativa de dominio de las condiciones expresadas en el presente artículo, es indispensable presentar constancia del Instituto, **de la asociación de desarrollo y de la municipalidad respectiva**, de haber llenado los requisitos establecidos en los párrafos anteriores.	Para que sea inscrita en el Registro de la Propiedad una escritura traslativa de dominio de las condiciones expresadas en el presente artículo, es indispensable presentar constancia del Instituto **y de la municipalidad respectiva,** de haber llenado los requisitos establecidos en los párrafos anteriores.

Cabe señalar, el proyecto lo que hace en el texto base es ampliar la preferencia que se daba para al Inder sobre el remate -de las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola- se amplía a las asociaciones de desarrollo, y a las municipalidades, no obstante, en el texto sustitutivo se eliminó a las asociaciones de desarrollo.

Además, el proyecto en el texto base contenía un párrafo que agregaba a la ley que "… la *autoridad judicial correspondiente deberá tener como tercero interesado al Instituto, a las asociaciones de desarrollo y a las municipalidades, para que estas manifiesten su interés en comprar o no la respectiva propiedad."* **El párrafo en cuestión fue eliminado con el texto sustitutivo.**

Sobre la Naturaleza y funciones del Instituto de Desarrollo Rural, INDER

La Ley 9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural", en su artículo 14 se refiere a la naturaleza jurídica del INDER como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. Su domicilio legal será la ciudad de San José, sin perjuicio de que puedan establecerse dependencias o delegaciones territoriales en otros lugares del país, A partir de la promulgación de esta ley toda disposición legal, reglamentaria o administrativa que hacía referencia al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) debía de leerse como Instituto de Desarrollo Rural (Inder).

El artículo 15 señala las funciones del Inder se destacan las siguientes;

> ***"a)*** *Ejecutar la política del Estado para el desarrollo rural incluyendo la* ***dotación de tierras****, en coordinación con los órganos competentes del sector público, de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, promoviendo las alianzas público-privadas necesarias y facilitando los esquemas de coinversión.*
>
> ***b)*** *Fomentar la producción y la diversificación económica del medio rural, tomando en cuenta la multifuncionalidad de servicios que brinda a la sociedad, sus potencialidades productivas y su contribución al uso racional de los recursos naturales, a la conservación de la biodiversidad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural y cultural, en los diversos territorios rurales del país.*
>
> ***c)*** *Impulsar la competitividad de las empresas rurales, en especial las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos productores que les permitan alcanzar, sostener y mejorar su posición en su entorno nacional e internacional."*

En cuanto a las competencias y potestades del Inder conforme lo señala el artículo 16 de su ley reguladora, valga destacar las siguientes:

> *"a) Se tendrá como actividad ordinaria del Inder el estímulo a la producción, el apoyo a la organización de productores y pobladores rurales, la prestación o coordinación de servicios de apoyo, la obra pública, tráfico jurídico de tierras, compra, venta, hipoteca, arrendamiento, constitución de fideicomisos, adquisición de bienes y la contratación o el suministro de los servicios complementarios para el desarrollo.*

b) El suministro o la contratación de servicios y celebración de cualquier convenio, contrato y alianzas con personas de derecho público o privado, nacionales o internacionales.
c) Comprar, vender, arrendar, donar, constituir fideicomisos, usufructuar bienes muebles e inmuebles, servicios, así como invertir en títulos valores y recibir donaciones.
d) Prestar, financiar, hipotecar bienes, realizar actividades comerciales, prestar o contratar servicios y celebrar convenios, contratos y alianzas con personas de derecho público o privado, nacionales o internacionales y cualesquiera otras que sean necesarias para el desempeño de los fines de esta ley.
e) Otorgar contratos de arrendamiento, derechos de uso, títulos de propiedad, reconocimiento de posesión o cualquier otro derecho real, en tierras que sean parte de su patrimonio y las que adquiera o se le traspasen para la ejecución de iniciativas de desarrollo rural.
f) Adquirir tierras y bienes, el arrendamiento, la compra, la venta, la hipoteca, el estímulo a la producción, el apoyo a la organización de los productores, la prestación o coordinación de servicios de apoyo tales como crédito y asesoramiento técnico y la contratación o el suministro de los servicios complementarios para el desarrollo.
g) Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, mediante la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los territorios rurales; para ello, promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país, tanto en el ámbito territorial, regional como en el nacional.
h) Administrar las tierras que sean parte de su patrimonio y las que adquiera o le traspasen, para la ejecución de planes de desarrollo de los territorios rurales, en cumplimiento de la función social, económica y ambiental de la propiedad, dentro de los conceptos de multifuncionalidad y desarrollo sostenible.
i) Plantear las acciones administrativas o judiciales que correspondan para recuperar los bienes muebles e inmuebles que hayan sido apropiados ilegalmente.
j) Ser parte en los juicios que se tramiten en los tribunales agrarios y contencioso-administrativos, según sea el caso, en que estén involucradas tierras de reservas nacionales, las que sean parte de su patrimonio y las que adquiera o se le traspasen.
l) Coordinar y facilitar, según corresponda, mediante sistema de crédito rural del Inder los servicios de apoyo y los territorios rurales en materia de crédito, capacitación, asistencia técnica, comercialización, inteligencia de mercados, diseño y financiamiento de proyectos y organización empresarial, que respondan a los planes territoriales de desarrollo rural; lo anterior en coordinación con las instituciones del sector agropecuario.
m) Desarrollar, gestionar y coordinar, con los organismos competentes, el establecimiento de servicios públicos y demás obras de infraestructura en los asentamientos campesinos y en los territorios rurales, con el fin de ofrecer las condiciones requeridas por los beneficiarios del Inder, sin perjuicio de que el Inder pueda realizar esas obras con recursos propios, cuando sea urgente y necesario.
n) Ejercer la administración de su patrimonio.

ñ) Identificar, definir y establecer los territorios rurales tomando en consideración aspectos ambientales, productivos, geográficos, político -administrativos y culturales.
p) Proponer las expropiaciones necesarias para la adquisición de tierras, en atención a la necesidad pública de estas, para el impulso de los planes de desarrollo de los territorios rurales.
q) El Inder deberá procurar la solución de los problemas que resulten de la ocupación de las reservas nacionales y de la ocupación en precario de tierras del dominio privado. El Inder queda facultado, cuando proceda, para redistribuir y reordenar las áreas que sean objeto de conflicto.

En cuanto a la Naturaleza y funciones de las Municipalidades

La naturaleza y las funciones de las Municipalidades se regulan en la Constitución Política (artículos 168 a 175)y en el Código Municipal, a continuación se transcriben algunos artículos del Código Municipal, de interés en cuanto a la Naturaleza y funciones de las Municipalidades.

Código Municipal: "Artículo 1°.-El municipio está constituido por el conjunto de personas *vecinas residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno municipal. Artículo 2. - La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines. Artículo 3. - La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.* ***La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.*** *Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:* ***a)*** *Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.* ***b)*** *Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.* ***c)*** *Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.* ***d)*** *Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.* ***e)*** *Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.* ***f)*** *Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.* ***g)*** *Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.* ***h)*** *Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.* ***i)*** *Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la*

igualdad y la equidad de género. Artículo 5. - Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente."

De los bienes con relación a las personas

El Código Civil en sus artículos 261 y 262 se refiere a las cosas públicas: *Articulo 261.- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona. Artículo 262.- Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas*. Artículo 263.- El modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos; pero las cuestiones que surjan entre particulares, sobre mejor derecho o preferencia al uso y aprovechamiento de las cosas públicas, serán resueltas por los tribunales.

Bienes del Estado

El Estado posee bienes de dominio privado y bienes de dominio público que se rigen por regímenes jurídicos distintos, los primeros por el Derecho Público y los segundos básicamente por el Derecho Civil.

Bienes de dominio público.

El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. –Son los llamados bienes dominicales, bienes dominicales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Aspectos esenciales de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.- como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. El embargo es la ocupación, aprehensión, retención o prohibición de disponer de ciertas cosas, ordenada por juez o tribunal competente, por razón de deuda o delito, para asegurar la satisfacción de la responsabilidad de diversos

órdenes que haya contraído una persona[2] Los bienes sujetos al dominio público son inembargables.

Bienes de dominio privado

Los bienes de dominio privado se caracterizan porque son fuente de rentas para el Estado, son enajenables, prescriptibles y embargables, en consecuencia, están en el comercio de los hombres. Los bienes a los que hace referencia el proyecto de ley son bienes privados pertenecientes al sistema bancario nacional y al Banco Popular y a las demás instituciones públicas. Los bienes que no están afectos al dominio público, son bienes privados ya sea del Estado o de sus instituciones.

Es claro que el proyecto **se refiere únicamente a los bienes de dominio privado de las instituciones mencionadas** y no a los bienes de dominio público. Y únicamente se refiere a **las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola.**

Derecho de propiedad

El artículo 45 de la Constitución Política señala: *"ARTÍCULO 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia." //* Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.

En cuanto a la propiedad el Código Civil señala, el dominio o propiedad sobre una cosa comprende los derechos: 1. De posesión 2. De usufructo 3. De transformación y enajenación 4. De defensa y exclusión; y 5. De restitución e indemnización.

Afectación del derecho de propiedad

El proyecto de ley (texto dictaminado) señala que: "*Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las instituciones del Estado y los demás entes públicos están obligados a ofrecer,* ***en el siguiente orden de prioridad, al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y a la municipalidad del cantón donde se encuentra ubicado el bien inmueble,*** *con preferencia sobre cualesquiera otros compradores, las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola que resuelvan vender. En caso de bienes adquiridos por las citadas*

[2] Cabanellas, Guillermo: **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**, Tomo II, editorial Heliasta, Argentina, 1997, pp. 408

instituciones en la ejecución de créditos o por esta, o en pago de obligaciones a su favor, el precio de venta para el Instituto ***y para la municipalidad del cantón,*** *más las costas".*

Considera esta asesoría que el proyecto de ley afecta el derecho fundamental a la propiedad privada, de las instituciones del Sistema Bancario Nacional, del Banco Popular, las instituciones públicas, los demás entes públicos en cuanto a la disposición de los bienes -las fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola-.

Incluso, se afecta el derecho de propiedad de terceros que podrían tener sobre esas fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola, un mejor derecho o preferencia con respecto al bien que está en remate, por ejemplo, el de otros embargantes.

Dado que se le otorga la preferencia que ya tiene el Inder en la ley vigente y a la Municipalidad del cantón donde se ubica el bien a rematar.

Si bien, puede existir un interés público en cuanto a las funciones y competencias de la municipalidad la limitación impuesta a la propiedad requiere razones de interés social, que en criterio de esta asesoría, no se apuntan detalladamente en la exposición de motivos.

La limitación o afectación que se hace al derecho de propiedad, exige que el proyecto de ley sea aprobado por mayoría calificada, es decir, para su aprobación el proyecto requiere de los votos favorables de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Sobre el Interés Público

El Interés Público se define como la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares.[3].

En cuanto al Inder su ley señala de interés público algunas de sus funciones. El Inder cumple una función social de promover en el país el desarrollo agrario rural, de colaborar y estimular a los agricultores en sus actividades. En cuanto a la Municipalidades como se apuntó tanto la Constitución Política (artículos 168 a 175) como el Código Municipal señalan que las municipalidades velan por los intereses y servicios locales de cada Cantón.

[3] Diccionario jurídico elemental. Guillermo Cabanellas de Torres Editorial Heliasta S.R.L. Octubre 2011

Principios de racionalidad y proporcionalidad

"El principio de razonabilidad exige la concordancia de las leyes, y en general de las normas infraconstitucionales, con los valores de la Constitución. Exige también la idoneidad de la consecuencia jurídica de la norma a la luz de la realidad social que regula y de los valores que la norma escrita pretende satisfacer o proteger, dentro del respeto de los valores constitucionales a los que subordina su conformidad. El principio de razonabilidad constituye un juicio de constitucionalidad en manos de los jueces constitucionales, sobre la visión o lectura valorativa que el legislador o el administrador realizan de la realidad. Como garantía, excluye la arbitrariedad, prohíbe la desproporcionalidad y delimita la discrecionalidad legislativa en especial, y de los poderes públicos en general. Se le puede calificar de "requisito material" de validez de las normas jurídicas. "[1]

Al respecto del Principio de razonabilidad y proporcionalidad la No. 1490-91 de la Sala Constitucional señala: *"De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además, de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad.*[2]*"*

Código Civil

Artículo 254 de este Código señala que son inmuebles por naturaleza: 1. Las tierras, los edificios y demás construcciones que se hagan en la tierra. 2. Las plantas, mientras estén unidas a la tierra, y los frutos pendientes de las mismas plantas. Artículo 255 Lo son por disposición de la ley: 1. Todo lo que esté adherido

a la tierra, o unido a los edificios y construcciones, de una manera fija y permanente. 2. Las servidumbres y demás derechos reales sobre inmuebles.

Código Procesal Civil, N° 9342 del 3 de febrero del 2016[4]

Por su parte el Código Procesal Civil contiene una serie de normas relacionadas con el remate.

Principio de igualdad

El principio de igualdad, tutelado por nuestra Carta Magna en el ordinal 33, constituye uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. Atendiendo a este, toda persona es igual ante la ley, por lo que no es posible incurrir en discriminación alguna que sea contraria a la dignidad humana.

Según lo ha expresado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "no se pueden establecer diferencias de trato que no estén fundamentadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, o que no sean necesarias, razonables o proporcionales a la finalidad que se persigue al establecer la diferencia de trato" (voto N° 2007-2412 de las 16:17 horas del 21 de febrero del 2007).

Debe tenerse en consideración que algunas instituciones (por ejemplo el ICE, el INS, y los Bancos Comerciales del Estado, están en franca competencia, por lo que las limitaciones que se impongan a estas instituciones en la disponibilidad de sus bienes privados, pueden tener efectos en su esfera de actuación comercial.

[4] Aspectos regulados en el Código Procesal Civil relacionados con el Remate. EJECUCIÓN POR SUMA LÍQUIDA ARTÍCULO 153.- Procedencia ARTÍCULO 154.- Embargo 154.1 Decreto de embargo. 154.2 Práctica del embargo. 154.3 Embargo de bienes productivos. 154.4 Custodia de dineros producto de embargos. 154.5 Venta anticipada de bienes embargados. 154.6 Modificación, sustitución y levantamiento del embargo. 154. Levantamiento de embargo sin tercería. ARTÍCULO 155.- Preferencia entre embargantes ARTÍCULO 156.- Venta de valores o efectos negociables en bolsa ARTÍCULO 157.- Actos preparatorios del remate 157.1 Concurrencia de acreedores sobre el mismo bien. 157.2 Solicitud de remate. 157.3 Base del remate 157.4 Orden de remate y notificaciones. 157.5 Publicación del aviso. ARTÍCULO 158.- Suspensión del remate ARTÍCULO 159.- Remate ARTÍCULO 160.- Presentación de los bienes y celebración del remate en lugar donde estos se encuentren ARTÍCULO 161.- Remate fracasado ARTÍCULO 162.- Remate insubsistente ARTÍCULO 163.- Aprobación, protocolización, cancelación de gravámenes y entrega del bien ARTÍCULO 164.- Liquidación del producto del remate ARTÍCULO 165.- Impugnación del remate.

III.- ASPECTOS DE FONDO Y FORMA RELACIONADOS CON LOS CAMBIOS OPERADOS ENTRE ELTEXTO BASE Y EL TEXTO DICTAMINADO

Conexidad

Como pudo observarse en el cuadro comparativo que se presenta en este informe el texto sustitutivo **elimina** a las ***asociaciones de desarrollo comunal*;** y se **elimina el párrafo: "***Con el fin de velar por el cumplimiento del presente artículo, la autoridad judicial correspondiente deberá tener como tercero interesado al Instituto, a las asociaciones de desarrollo y a las municipalidades, para que estas manifiesten su interés en comprar o no la respectiva propiedad.".*

Los cambios operados responden al derecho de enmienda del legislador y no afectan el principio de conexidad por lo que los cambios del texto sustitutivo aprobado que fue luego el texto dictaminado, son conexos.

Publicación del texto dictaminado

En razón de los cambios operados señalados el proyecto de ley debe volver a publicarse.

Consultas obligatorias

En cuanto a las consultas obligatorias el dictamen deberá ser consultado a las instituciones señaladas como obligatorias en este informe.

Aspectos de constitucionalidad

Esta asesoría considera que al señalar el proyecto que el Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y las instituciones públicas y los demás entes públicos deben dar prioridad al Inder y a las municipalidades en el remate de bienes *-fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola-*; se impone una limitación a esos bienes, y se afecta el derecho de propiedad de esas instituciones y organizaciones y de terceros que puedan tener algún derecho preferente, como embargantes, y otros.

El texto dictaminado en principio no presentaría problemas de constitucionalidad, en el entendido que el legislador pretende por "*motivos de necesidad pública*", y dado el *interés social* que tienen municipalidades puedan estas contar también con la preferencia que ya se otorga al Inder tratándose de remate de terrenos rurales: fincas rurales con aptitud para el desarrollo rural y el fomento agrícola.

Las instituciones públicas, los otros entes públicos, los Bancos que componen el Sistema Bancario Nacional, y el Banco Popular y también terceros pueden verse afectados en su derecho fundamental de la propiedad privada.

Como corolario debe considerarse que el proyecto desde su texto base y el texto dictaminado afecta el derecho fundamental de propiedad privada consagrado en el artículo 45 de la Constitución Política; y por tanto, el proyecto requiere para su aprobación mayoría calificada, o sea el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

IV. ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación:

De acuerdo con el artículo 45 constitucional, para su aprobación el proyecto requiere de los votos favorables de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Delegación:

Esta iniciativa no puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas:

Obligatorias:

- Poder Judicial
- Inder
- Municipalidades del País
- Bancos del Estado
- Instituciones Autónomas

Facultativas
Banco Popular

VI.- FUENTES

- Constitución Política. De Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, y sus reformas

- Ley N° 9036, del 11 de mayo del 2012, Transformación del IDA, en el INDER.
- Código Municipal, Ley N° 7794, 30 de abril de 1998

Elaborado por: JBN
CGA/19-11-2020
Archivo