

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**TITULARIZACIÓN DE DERECHOS DE POSESIÓN
Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE LA CARPIO**

**KATTIA CAMBRONERO AGUILUZ
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º25.253

TITULACIÓN DE DERECHOS DE POSECIÓN Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE LA CARPIO

Expediente N.º25.253

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La comunidad de La Carpio se formó en 1993 como un asentamiento informal en el distrito de La Uruca, en el cantón central de San José. Desde entonces, ha experimentado un acelerado crecimiento poblacional, convirtiéndose en uno de los asentamientos informales más grandes y densamente poblados del país. Actualmente, se estima que alberga a aproximadamente 52.000 personas, muchas de ellas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad como mujeres jefas de hogar, población migrante y personas en pobreza extrema.

Esta comunidad enfrenta múltiples carencias estructurales que reflejan una profunda desigualdad social. Más del 50% de su población presenta necesidades básicas insatisfechas, incluyendo el acceso irregular o deficiente a servicios esenciales como agua potable, tratamiento de aguas residuales, recolección de desechos sólidos, infraestructura vial, salud, educación, vivienda digna, seguridad ciudadana y servicios migratorios. Estas condiciones refuerzan un círculo vicioso de exclusión, precariedad y marginalidad.

A pesar de que Costa Rica se define como un Estado social de derecho, en el cual todas las personas deben gozar de los mismos derechos y oportunidades, la población de La Carpio ha sido históricamente invisibilizada por las instituciones públicas. Las barreras de acceso a servicios públicos y a la regularización legal del territorio son no solo discriminatorias, sino que perpetúan la injusticia estructural que afecta a miles de habitantes que, durante más de tres décadas, han contribuido con su trabajo y su cultura al desarrollo de la capital.

La Carpio ha sido excluida sistemáticamente de la planificación urbana formal y de las políticas públicas de desarrollo territorial. Esta falta de reconocimiento institucional ha obstaculizado la integración de la comunidad al tejido urbano de San José, condenando a sus residentes a vivir bajo inseguridad jurídica, sin titularidad de sus viviendas, y limitando el acceso a oportunidades económicas, educativas y laborales.

Resulta imperativo reconocer el derecho histórico de posesión de los actuales residentes de La Carpio, consolidando sus derechos individuales y colectivos a la propiedad y vivienda digna. La conversión del estatus de posesión a propiedad plena constituye una medida de justicia social, que permitirá a las familias contar con seguridad jurídica, acceder a financiamiento para mejorar sus condiciones habitacionales, y consolidar un entorno urbano ordenado.

Uno de los principales beneficios de la titulación de derechos de propiedad es la seguridad jurídica que proporciona a los habitantes. Según el economista Hernando de Soto (2019), en su obra *El misterio del capital*, la falta de títulos de propiedad impide a las personas aprovechar sus activos inmobiliarios como capital productivo¹. Cuando los terrenos no están formalmente registrados, no pueden utilizarse como garantía para obtener crédito, lo que limita la capacidad de inversión de las familias y perpetúa la pobreza. La formalización de la propiedad en comunidades vulnerables permite a los propietarios acceder al sistema financiero, incrementar su inversión en mejoras habitacionales y generar estabilidad patrimonial a largo plazo.

El reconocimiento formal de la propiedad en asentamientos informales también tiene un impacto significativo en la planificación urbana. Estudios realizados por el Banco Mundial han demostrado que la titulación de tierras genera incentivos para la inversión en infraestructura y la mejora del entorno urbano². La certeza legal de la propiedad motiva a los residentes a mejorar sus viviendas y contribuye a la integración de la comunidad

¹ De Soto, H. (2019). *El misterio del capital*. Editorial Planeta.

² Banco Mundial. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Publications.

en la planificación municipal. Asimismo, la regularización de la tierra permite a los gobiernos locales recaudar impuestos de manera más eficiente, facilitando la inversión en servicios públicos esenciales como agua potable, electricidad, alcantarillado y transporte.

La titulación de la propiedad es una estrategia efectiva para la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social. Un estudio realizado por el Instituto de Desarrollo Urbano del MIT concluyó que la formalización de la propiedad aumenta la estabilidad económica de las familias al reducir su riesgo de desalojo y mejorar su acceso a oportunidades económicas³. Además, el reconocimiento legal de la propiedad fortalece el tejido social al otorgar a los residentes un sentido de pertenencia y responsabilidad sobre su entorno, lo que se traduce en comunidades más organizadas y resilientes.

La titulación de los terrenos posibilitará el diseño e implementación de una planificación urbana integral, adaptada a la realidad social de la comunidad. Esto incluye la creación de espacios públicos, zonas verdes, centros educativos, servicios de salud, y otras infraestructuras que contribuyan al bienestar común, el fortalecimiento de la identidad comunitaria y el desarrollo económico sostenible.

Diversos estudios han documentado el impacto positivo de la titulación de propiedad en comunidades vulnerables alrededor del mundo:

- **Perú:** Un programa de formalización de la propiedad implementado por el gobierno peruano a finales de los años noventa permitió a más de un millón de familias obtener títulos de propiedad. La evaluación de este programa realizada por Field (2005) reveló que la titulación redujo la informalidad laboral y aumentó la inversión en mejoras habitacionales⁴.

³ Instituto de Desarrollo Urbano del MIT. (2010). *The Benefits of Property Rights: Economic and Social Stability in Informal Settlements*. Massachusetts Institute of Technology.

⁴ Field, E. (2005). *Property Rights and Investment in Urban Slums*. Journal of the European Economic Association, 3(2-3), 279-290.

- **Brasil:** En las favelas de Río de Janeiro, la implementación de programas de titulación ha demostrado reducir los conflictos por la tierra y fomentar la integración de estas comunidades en la economía formal. Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, la titulación ha generado un incremento del 25% en el valor de las propiedades, lo que ha mejorado la calidad de vida de los habitantes⁵.
- **Indonesia:** Un estudio del Banco Mundial sobre programas de titulación en Yakarta demostró que la formalización de la propiedad permitió un aumento del acceso al crédito del 45%, lo que se tradujo en una mayor inversión en infraestructura doméstica y un crecimiento en la actividad económica local⁶.

La formalización del territorio y el reconocimiento legal de la tenencia fortalecerán la organización y participación ciudadana de los habitantes, quienes históricamente han demostrado capacidad de autogestión, organización comunitaria y articulación con instituciones públicas a través de instancias como la Asociación de Desarrollo Integral de Finca La Caja San José (ADIFICA). Esta asociación, además de tener un historial de trabajo sostenido con la comunidad, es la única organización de carácter integral en el territorio, lo que la posiciona como el actor idóneo para participar en la unidad ejecutora que el proyecto propone.

Fundada en 1998, ADIFICA es la organización comunitaria legalmente constituida que representa los intereses de los habitantes de La Carpio. Su participación ha sido clave en la articulación de esfuerzos institucionales para la mejora de las condiciones de vida en el territorio.

En este contexto, resulta fundamental comprender el origen y la evolución del asentamiento en el que ADIFICA ha desarrollado su labor. El vínculo entre la comunidad y el territorio no solo se expresa en su organización y participación, sino también en una

⁵ Magalhães, F. (Ed.). (2016). *Slum upgrading and housing in Latin America*. Inter-American Development Bank.

⁶ Banco Mundial. (2017). *Land Tenure Policy*. World Bank Group, 5.

ocupación prolongada y legítima, que refleja un proceso histórico de arraigo y construcción social del espacio. Esta relación con la tierra constituye la base sobre la cual se sustenta la necesidad de avanzar hacia su formalización legal.

La comunidad de La Carpio ha habitado y desarrollado un territorio que históricamente ha pertenecido al Estado, pero que ha estado en posesión efectiva y pacífica de las familias desde 1993. Entre las fincas de mayor relevancia se destacan:

1. La finca folio real 527014, con una extensión de 343.038,61 m², inscrita a nombre del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) desde el 29 de mayo del 2002.
2. La finca folio real 527015, con una extensión de 234.995 m², también inscrita a nombre del IMAS desde el 12 de diciembre del 2012.

Ambas fincas forman parte del territorio ocupado por los habitantes desde hace más de tres décadas, lo cual permite invocar derechos adquiridos por posesión prolongada de buena fe, así como principios constitucionales de justicia distributiva y función social de la propiedad.

Por su parte, en enero del 2000, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) adquirió la finca folio real 498214 (14,3 hectáreas) para construir la Planta de Tratamiento Los Tajos. A la fecha, solo se ha completado su primera etapa, y su operación ha generado impactos negativos directos sobre la comunidad: emisión de olores ofensivos, transporte de lodos residuales, y deterioro de la calidad de vida de los residentes.

Además, desde junio del 2000, una empresa privada estableció un vertedero de desechos sólidos a cielo abierto en el sector, que sigue operando hasta la fecha bajo múltiples órdenes del Ministerio de Salud para su cierre técnico. Este proceso no puede seguir postergándose y debe ser ejecutado bajo estándares ambientales rigurosos, destinando parte del terreno a un parque público que sirva como espacio recreativo y pulmonar para la comunidad.

Desde 2010, mediante una carta de entendimiento entre múltiples instituciones públicas y la comunidad, se constituyó el Proyecto Bono Colectivo La Carpio, con el objetivo de promover el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano integral del asentamiento. Este cuenta con una disponibilidad presupuestaria de **¢4.334.421.049,74**, según acuerdo del BANHVI, actualmente administrado por el INVU, para financiar obras de infraestructura urbana, vivienda, servicios básicos y equipamiento comunitario.

La regularización legal del territorio de La Carpio no solo responde a una necesidad social urgente, sino que encuentra pleno respaldo en los principios y normas constitucionales costarricenses:

1. **Participación Ciudadana (Artículos 9 y 25):** El principio de democracia participativa y el derecho de asociación respaldan la organización comunitaria para exigir derechos, tal como lo hace ADIFICA en nombre de sus representados.
2. **Igualdad y No Discriminación (Artículos 33 y 33 bis):** Toda persona es igual ante la ley, y se prohíbe expresamente la discriminación por condición social. La situación de exclusión histórica de La Carpio constituye una forma estructural de discriminación que debe ser corregida mediante políticas públicas efectivas de inclusión y equidad territorial.
3. **Función Social de la Propiedad (Artículo 45):** La propiedad cumple una función social y está supeditada al bienestar colectivo. En este caso, la formalización de derechos de propiedad en favor de las familias habitantes tiene un interés superior de justicia y desarrollo humano.
4. **Bienestar Colectivo y Derecho a la Vivienda (Artículo 50):** El Estado está obligado a garantizar condiciones de vida dignas y un ambiente sano. La titulación de la tierra, con servicios básicos y equipamiento, es parte esencial de ese mandato constitucional.
5. **Derecho al Trabajo y Vida Digna (Artículo 56):** La regularización permite a las familias acceder a crédito, formalizar actividades económicas, y avanzar hacia la superación de la pobreza.

Después de más de treinta años de habitar y construir comunidad en condiciones de adversidad, La Carpio merece el reconocimiento legal de su territorio como un acto de justicia histórica y dignidad humana. La formalización de los derechos de propiedad, sumada a la inversión pública ya dispuesta, permitirá transformar este asentamiento en un barrio plenamente integrado a la ciudad, con igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas que lo habitan.

La presente iniciativa representa un paso fundamental hacia la justicia social y el desarrollo sostenible de La Carpio. Mediante la titulación de derechos de posesión, se brindará seguridad jurídica a miles de familias, permitiéndoles mejorar sus condiciones de vida. Se trata, en definitiva, de una propuesta que atiende una deuda histórica con esta población y que contribuirá a su pleno desarrollo e inclusión dentro del tejido social y económico del país.

Por lo anterior se somete a consideración de las y los Diputados el presente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

TITULACIÓN DE DERECHOS DE POSESIÓN
Y EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE LA CARPIO

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto regular y facilitar el proceso de titulación de derechos de posesión a favor de las personas habitantes de la comunidad de La Carpio, promover el desarrollo urbano integral, y establecer un régimen jurídico especial de interés público que permita superar las condiciones de informalidad habitacional y fortalecer el tejido comunitario y urbano.

Artículo 2. Traspaso de dominio

Se autoriza el traspaso, a título gratuito, de las fincas inscritas en el Registro Inmobiliario bajo los folios reales números 527014 y 527015, propiedad del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), a favor de la Asociación de Desarrollo Integral Finca La Caja San José (ADIFICA), cédula jurídica 3-002-230921, con el propósito de formalizar los derechos de posesión conforme al procedimiento establecido en la presente ley.

Dicho traspaso deberá contar con la autorización previa del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), quien validará que las zonas a transferir sean susceptibles de regularización y habitabilidad.

El IMAS únicamente deberá consignar los traspasos autorizados en sus registros institucionales y no asumirá funciones operativas en el proceso de titulación.

ADIFICA coadyuvará con el INVU en el desarrollo de los trámites administrativos de titulación, limitándose estrictamente a sus funciones como Asociación de Desarrollo Integral, sin asumir competencias técnicas ni jurídicas propias de las instituciones públicas.

Artículo 3. Creación y funciones de la Unidad Ejecutora del Proceso de Titulación

Créase la Unidad Ejecutora del Proceso de Titulación, conformada por representantes técnicos y legales del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y de la Asociación de Desarrollo Integral Finca La Caja San José (ADIFICA), quienes actuarán de manera coordinada para ejecutar los fines de esta ley.

La Unidad Ejecutora tendrá las siguientes competencias:

- a) Al INVU le corresponderá la coordinación general de la Unidad, así como la planificación, evaluación técnica y definición de las zonas de habitabilidad, de acuerdo con criterios urbanísticos, ambientales y de riesgo. También será responsable de delimitar las áreas no susceptibles de titulación, por razones de vulnerabilidad física, geológica o ambiental.
- b) Al IMAS le corresponderá la integración del proceso dentro de sus registros institucionales, así como facilitar la articulación con otros programas de asistencia social que puedan beneficiar a los titulares, sin que su participación esté limitada por criterios tradicionales de pobreza.
- c) ADIFICA, en su condición de Asociación de Desarrollo Integral, tendrá funciones de apoyo logístico y comunitario, colaborando en la recopilación de información de campo, el acompañamiento a los poseedores, y la articulación local, sin ejercer funciones técnicas ni administrativas propias del INVU o el IMAS.

La Unidad Ejecutora estará facultada para levantar el inventario de ocupación del territorio, definir zonas de intervención, y proponer, de manera justificada, aquellas áreas que no podrán ser tituladas, debiendo documentar dichas decisiones en informes técnicos accesibles a la ciudadanía. Las decisiones de la Unidad se tomarán por mayoría técnica, bajo coordinación del INVU.

Artículo 4. Facultades especiales y régimen de excepción

Los actos administrativos y técnicos de la Unidad Ejecutora se regirán por un régimen especial de excepción por interés público, conforme al artículo 2 de la Ley General de la Administración Pública.

Por tanto, para los efectos de la presente ley, el proceso de titulación quedará exento del cumplimiento de los parámetros urbanísticos contenidos en la normativa técnica del INVU, incluyendo alineamientos, retiros y demás requisitos propios de desarrollos formales.

La Unidad Ejecutora tendrá la potestad de definir los tamaños mínimos de lotes a titular, de manera razonable, proporcional y adaptada a la realidad del tejido urbano existente y determinará las proporciones adecuadas y viables para la salvaguarda, preservación y regularización de los espacios públicos, respetando las dinámicas sociales y culturales del territorio.

Artículo 5. Recursos para la Unidad Ejecutora

Se autoriza al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) a destinar hasta un cinco por ciento (5%) del Bono Colectivo “Proyecto La Carpio” al financiamiento de los costos operativos, técnicos y legales de la Unidad Ejecutora, incluyendo contratación de personal especializado, levantamientos catastrales, estudios de riesgo y labores de coordinación interinstitucional.

Artículo 6. Requisitos para la titulación

Toda persona que haya ejercido posesión pacífica, pública, ininterrumpida y de buena fe sobre un lote dentro de las zonas habitables definidas por la Unidad Ejecutora podrá solicitar la formalización del derecho de propiedad, siempre que:

Dicha posesión se haya ejercido por un plazo mínimo acumulado de diez años, aun cuando el período haya sido compartido entre distintos miembros del núcleo familiar, lo cual deberá acreditarse mediante prueba documental o testimonial.

No haya existido pago de renta ni relación contractual de arrendamiento con ADIFICA, IMAS u otra entidad pública.

Artículo 7. Procedimiento de titulación

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) será la entidad competente para elaborar y aprobar el reglamento de esta ley, el cual establecerá los lineamientos técnicos, urbanísticos, sociales y operativos necesarios para la ejecución del proceso de formalización y titulación regulado por esta normativa.

Para la elaboración del reglamento, el INVU deberá abrir un procedimiento participativo de consulta, en el que se garantice la incorporación de observaciones por parte de la Asociación de Desarrollo Integral Finca La Caja San José (ADIFICA) y demás actores institucionales involucrados.

El reglamento deberá contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

- a) El funcionamiento interno y toma de decisiones de la Unidad Ejecutora del Proceso de Titulación.
- b) Los criterios técnicos para la delimitación de zonas de habitabilidad y zonas excluidas por razones de riesgo.
- c) El procedimiento para la validación de la ocupación y el reconocimiento de la posesión.
- d) La asignación de responsabilidades institucionales y mecanismos de seguimiento.
- e) La coordinación con programas sociales o de infraestructura pública.
- f) El reglamento deberá ser emitido por el INVU en un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 8. Exclusiones y restricciones

No podrán ser objeto de titulación:

- a) Las áreas de protección ambiental o zonas declaradas de alto riesgo según dictamen técnico de la Unidad Ejecutora.
- b) Los espacios públicos definidos como calles, áreas comunales, zonas verdes o aquellas inscritas como de uso común.
- c) Las áreas que hayan sido reservadas expresamente por la Unidad Ejecutora para fines de reubicación, servicios públicos o equipamiento urbano.

Artículo 9. Reconocimiento de estructura urbana existente

Se reconoce como válida y legal la estructura urbana actualmente existente en La Carpio, incluyendo la red vial aprobada por el Ministerio de Vivienda en el año 2019. Toda planificación urbana futura deberá respetar dicho trazado y será desarrollada de forma participativa junto con la comunidad.

No obstante, la Unidad Ejecutora, en coordinación con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), podrá proponer ajustes al trazado urbano cuando se identifiquen condiciones de riesgo físico, ambiental o de insalubridad que justifiquen técnicamente la modificación. Tales ajustes deberán fundarse en estudios técnicos debidamente motivados, garantizar la participación informada de la comunidad afectada y asegurar la protección del interés público.

En todo caso, dichos ajustes deberán procurar mejorar la calidad del entorno urbano, la seguridad, el acceso a servicios públicos, la resiliencia ante desastres y la conectividad vial.

Artículo 10. Ejecución del Bono Colectivo

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) ejecutará el Bono Colectivo aprobado desde 2010 por un monto de \$4.334.421.049,74, en coordinación con ADIFICA y conforme al Plan de Inversión aprobado por la Unidad Ejecutora. Este plan deberá contemplar etapas, prioridades, y cronograma, con énfasis en infraestructura comunitaria, servicios básicos, accesibilidad y saneamiento.

Artículo 11. Fiscalización

La Contraloría General de la República y la Auditoría Interna del INVU podrán ejercer en cualquier momento sus competencias de fiscalización sobre los recursos utilizados, los procesos de titulación y la ejecución del Bono Comunal.

Artículo 12. Participación del IMAS sin aplicación de criterios de pobreza

Para los efectos de esta ley, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) queda expresamente facultado para participar activamente en el proceso de titulación, formalización y desarrollo integral de la comunidad de La Carpio, sin requerir la aplicación de los criterios ordinarios de condición de pobreza establecidos en sus normativas internas.

La intervención del IMAS en este proceso responderá al mandato de interés público contenido en la presente ley, por lo que no podrá denegarse su participación ni limitarse su accionar por el hecho de que una persona beneficiaria no cumpla con los perfiles socioeconómicos tradicionalmente exigidos para acceder a los programas institucionales.

La eventual colaboración técnica, legal, financiera o de apoyo institucional del IMAS en el marco de esta ley se entenderá como parte del esfuerzo nacional de regularización y desarrollo de asentamientos humanos en condiciones de informalidad histórica.

Transitorio único. Plazo para regularización

El proceso de reconocimiento y titulación de derechos de posesión deberá ejecutarse en un plazo máximo de diez años a partir de la publicación de esta ley. Durante este período, podrán presentarse solicitudes que acrediten posesión acumulada, siempre que se verifique continuidad o sucesión dentro del núcleo familiar.

Rige a partir de su publicación.

Kattia Cambronero Aguiluz

Diputada

[illegible]