

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Consejo Universitario



Apdo. 474-2050
San Pedro, Montes de Oca
ppiedra@uned.ac.cr

Tel: 2527-2000 Ext. 2283
Telefax: 2253-5657

30 de junio del 2025
REF. CU-2025-241

Señora
Ana Julia Araya Alfaro, Jefa de Área,
Área de Comisiones Legislativas II,
Comisión Especial de Infraestructura
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia, en sesión ordinaria 3078-2025, artículo III, inciso 2), celebrada el 26 de junio del 2025:

CONSIDERANDO:

- 1. El dictamen de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión ordinaria 017-2025, Art. V, inciso 2), celebrada el 23 de junio del 2025 (CU.CPL-2025-074), referente a criterio del Proyecto de Ley del Expediente N° 24.669 “LEY GENERAL DE ADQUISICIÓN DE TERRENOS Y EXPROPIACIONES”.**
- 2. Que, la Comisión Especial de Infraestructura, dispuso a consultar el Proyecto de Ley del Expediente N° 24.669 “LEY GENERAL DE ADQUISICIÓN DE TERRENOS Y EXPROPIACIONES”, (REF: CU-1254-2024).**
- 3. El oficio AJCU-2025-026 del 29 de enero, 2025, (REF: CU-078-2025), suscrito por la señora Nancy Arias Mora, asesora Jurídica del Consejo Universitario, en el que, emite criterio técnico.**
- 4. El criterio técnico elaborado por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, (REF: CU-077-2025).**
- 5. El análisis realizado por las personas integrantes de la Comisión de Proyectos de Ley en sesiones 016-2025 y 017-2025, celebradas respectivamente el 16 y 23 de junio, 2025.**

SE ACUERDA:

Remitir a la Comisión Especial de Infraestructura de la Asamblea Legislativa, los siguientes criterios técnicos de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), referentes al Proyecto de Ley Expediente N° 24.669 “LEY GENERAL DE ADQUISICIÓN DE TERRENOS Y EXPROPIACIONES”:

Asesoría Jurídica del Consejo Universitario:

“(…) Síntesis del proyecto de ley:

El proyecto de ley fue presentado el 29 de octubre de 2024, se tramita en la Comisión Especial de Infraestructura.

La exposición de motivos dispone lo siguiente:

“El presente proyecto de ley aborda una materia trascendental para el debido cumplimiento del interés público y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos: plantea de un modo conjunto la regulación de los institutos de la compra o trato directo, la donación, así como la expropiación, cuando se deban afectar terrenos para la construcción de proyectos de infraestructura pública, ya sea que esos proyectos sean edificados por el Estado y sus instituciones, o bien, formen parte de proyectos que, a futuro, el Estado concesione o contrate por medio de cualesquiera de las formas autorizadas por ordenamiento para la participación pública-privada.

Es un hecho público y notorio que esos proyectos en nuestro país, en cualesquiera de sus formas de gestión, se ven afectados por la tardanza y la insuficiencia en la disponibilidad física de los terrenos por donde pase su trazado, problema que se agudiza exponencialmente cuando ellos se ubican en zonas urbanas densamente pobladas, donde la cantidad de terrenos afectados es mucho mayor.

El procedimiento administrativo se ha visto afectado por la judicialización y no porque en este proyecto se esté eliminando la intervención de un juez, sino porque se redimensiona en un justo medio. Se ofrece al administrado la posibilidad de adquirir en trato directo el bien, pagando un porcentaje de incentivo sobre el avalúo para que se realice la venta voluntaria y, en caso de que no acepte, se remite al procedimiento especial para la revisión del quantum, radicado ante el juez contencioso administrativo. Pero, en tal caso, la solicitud de puesta en posesión no conlleva ninguna revisión preliminar del avalúo, sino que esa revisión se dispone que será resuelta en sentencia, habiendo observado todo el debido proceso que al efecto se ha dispuesto para efectuar esa revisión.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

La propuesta normativa busca flexibilizar los procesos de adquisición de bienes de parte del Estado para aquellos casos en que deba hacerlo de manera forzosa, aunque también contiene algunas propuestas que podrían coadyuvar a que se propicien acuerdo entre el Estado y los particulares propietarios de los bienes.

Este proyecto contiene normativa que podría resultar lesiva a la autonomía universitaria, a la autonomía municipal y que también podría resultar inconstitucional por otros motivos como se indica de seguido:

El artículo 59 del texto dispone las funciones de la Dirección General de Adquisición de Bienes Inmuebles y Expropiaciones que es un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En el inciso b) dice lo siguiente:

“b) Emitir las recomendaciones, lineamientos y asesoramientos en materia de adquisición de bienes inmuebles y de expropiaciones a las demás instituciones del sector público central y descentralizado, así como a los gobiernos locales, con la finalidad de uniformar el proceso de adquisición de bienes inmuebles y expropiaciones destinados a las obras públicas a nivel nacional.”

Como se lee del texto, esta función no hace ninguna distinción entre las instituciones estatales y por el contrario dispone que esa Dirección será un órgano adscrito a un ministerio y ejercerá la potestad de emitir lineamientos y asesoramientos en esta materia. El inciso incluso menciona directamente a los gobiernos locales, que claramente también gozan de autonomía.

Para el caso de las universidades públicas, esta norma afecta la autonomía universitaria garantizada constitucionalmente en el artículo 84 y 85 de la Constitución Política, sobre los cuales reiteramos, que la Sala Constitucional ha sido garante y ha quedado claro que las universidades no pueden estar sometidas a las decisiones políticas, por lo que, el texto propuesto en este proyecto de ley resulta abiertamente inconstitucional.

*“Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. **Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico** (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos*

188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, **que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía**, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.(...)” (los resaltado no son del original) (Véase el Voto 1313-93 trece horas cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y tres de la Sala Constitucional)

Por lo anterior, se hace la observación de que la disposición contenida en el artículo 59.b antes transcrito es inconstitucional y así se debe hacer saber a la Comisión Legislativa que tramita este texto.

Adicionalmente sobre el texto del proyecto en consulta se hacen las siguientes observaciones:

En Costa Rica, la propiedad privada se encuentra tutelada desde la Constitución Política (artículo 45), por lo que el uso de la fuerza o la aplicación de las potestades de imperio del Estado en esta materia, son y deben ser institutos de manera excepcional, quedando siempre claro que lo que prevalecerá será el fin público, es decir, el beneficio de la sociedad. Este fin público, por lo tanto, cuando se aplique de manera forzosa y como resultado del principio de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de Administración Pública) y como parte de la rendición de cuentas que deben todas las personas funcionarias públicas, debe quedar debidamente fundamentado y respaldado para su constatación.

El artículo 45 de la Constitución Política indica lo siguiente:

“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. (...)”

Por esta disposición constitucional es que se advierte que este proyecto de ley debe ser analizado desde la restricción que respeta el derecho a la propiedad privada y regular la adquisición forzosa de bienes por parte del Estado desde la excepcionalidad. No hacerlo implica que el texto resulte inconstitucional por violación al artículo 45 citado.

Puntualmente sobre el texto de este proyecto se presentan las siguientes observaciones:

- El presente proyecto crea la posibilidad legal de realizar permutas de inmuebles cuando el trazado de un proyecto

compromete el uso de bienes destinados a parques, salones comunales, etc., donde se faculta al Estado a adquirir un bien alternativo donde trasladar el servicio destinado a un uso común.

Esta figura debe revisarse con mucho cuidado, porque la adquisición de un bien alternativo para el Estado **tiene** que tener el fundamento legal, el interés público y el contenido presupuestario de previo a adoptar la decisión. Pero también debe tenerse en cuenta que para el Estado la adquisición de bienes no es una actividad deliberada, sino que conlleva un proceso regulado por la Ley General de Contratación Pública y aquí se está legislando para que el Estado adquiera un bien que será entregado a otra persona -pública o privada- como permuta.

La ley menciona la adquisición de un terreno alternativo y describe como opciones incluso la adquisición por vía de expropiación, lo que, podría requerir de mucho más esfuerzo para justificar el interés público que se persigue o no ser procedente en los términos de la Ley General de Contratación Pública citada.

- El principal cambio del proyecto es que la persona que se ve perjudicada con la expropiación sufrirá el despojo del bien sin que se pueda revisar el tema en sede judicial de previo.

Si bien se mantiene el derecho de las personas de impugnar en la vía judicial la decisión del Estado, se autoriza el desalojo inmediato. Sobre este punto se llama la atención al especial cuidado que se debe tener porque la ejecución de un acto administrativo sin recursos puede estar violentando el debido proceso que garantiza la Sala Constitucional y no se debe olvidar que estamos ante un despojo forzoso de bienes inmuebles.

- En el artículo 2 del proyecto se autoriza a la Administración a adoptar como una medida precautoria la posibilidad de impedir la salida del país durante el trámite mismo de la expropiación.

Sin embargo, esta norma no es clara en identificar al sujeto pasivo de esta posibilidad, si es el propietario o también el arrendante, y, en cualquier caso, es importante valorar que la libertad de tránsito también tiene garantía constitucional en nuestro país y esta medida podría exceder la proporcionalidad de esa limitación.

- El artículo 8 de la propuesta incluye como parte en el proceso a la Procuraduría General de la República cuando el sujeto pasivo sea una persona menor de edad entre otros casos, pero no menciona la tutela sobre personas menores de edad que ya tiene asignada el Patronato Nacional de la Infancia, por lo que se sugiere revisar esa representación.

- En el artículo 12 se establece la posibilidad para la Administración de *“dar en arrendamiento la totalidad del bien expropiado o parte de él que no necesite de inmediato. Además, se autoriza a la Administración la venta de cosechas o bienes accesorios y perecederos, que podrá realizarse en forma directa y con un trámite ágil sobre la base de un precio de mercado del bien en el momento de su venta, a fin de que no sufran ningún tipo de menoscabo. En la venta se le dará preferencia al expropiado, en igualdad de condiciones.”*

Esta norma podría estar desvirtuando la figura de la expropiación porque ésta, en principio, presume una planificación que ha justificado la expropiación en una necesidad de la Administración, por lo que no resulta jurídicamente viable que no se necesite el bien de inmediato. Queda claro que se requieren procesos propios del desarrollo de infraestructura, pero dejar esta opción disponible, hace presumir que se podrían expropiar bienes con el fin de darlo en arriendo. Tampoco resulta justificable que se autorice a expropiar y luego a vender las cosechas del bien dando preferencia a la persona expropiada. La redacción de este artículo genera dudas sobre la finalidad de la expropiación y el fin público que debe siempre el Estado fundamentar y garantizar. Sugiero que se revise el objetivo que lleva esta autorización y las eventuales imprecisiones que puede generar su redacción permisiva.

- Sobre los cambios en el proceso judicial, se sugiere que se valoren las observaciones hechas por el Poder Judicial mediante oficio SP-02-2025 de fecha 15 de enero de 2025 en el que transcribe el acuerdo tomado por la Corte Plena en sesión extraordinaria N° 01-2025, celebrada el 13 de enero de 2025 así como las remitidas por la Coordinación del Tribunal Contencioso Administrativo.

Conclusiones.

En términos generales el proyecto presenta inconsistencias jurídicas en relación con la tutela de las garantías constitucionales de protección a la propiedad privada y a la libertad de tránsito, presenta violaciones constitucionales que conllevan una eventual acción para su anulación en caso de aprobarse con el texto actual. Asimismo, contiene normas que no son claras en cuanto a su contenido y que podrían más bien ser contrarias a lo que pretende el proyecto o dejar habilitaciones judiciales que contraríen el interés público.

Además de lo anterior, al contener una disposición (artículo 59.b propuesto) inconstitucional que atenta contra la autonomía universitaria, la recomendación es oponerse al proyecto,

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local:

“El presente proyecto de ley plantea de un modo conjunto la regulación de los institutos de la compra o trato directo, la donación, así como la expropiación, cuando se deban afectar terrenos para la construcción de proyectos de infraestructura pública, ya sea que esos proyectos sean edificados por el Estado y sus instituciones, o bien, formen parte de proyectos que, a futuro, el Estado concesione, contrate por medio de cualesquiera de las formas autorizadas por ordenamiento para la participación pública-privada.

Desde el punto de vista de procedimiento y de administración pública, la propuesta vendría a agilizar el proceso de expropiación al Estado, brindando mayores alternativas en la etapa de negociación y toma de posesión por parte de la administración, además de facilitar la entrada en posesión de los terrenos una vez depositado el monto del avalúo. Aunque la persona expropiada no esté de acuerdo con el monto y lo apele ante el tribunal Contencioso Administrativo.

Por otra parte, a nivel municipal se considera que la propuesta de ley brindará mayor flexibilidad al gobierno local en los procesos de expropiación, siendo que una vez declarado y publicado el bien inmueble de interés público, la administración municipal tiene la posibilidad de negociar con el expropiado la adquisición de los inmuebles, a través de diversas posibilidades que plantea el proyecto de ley, lo que facilita la agilización de la obra comunal que se requiera en el cantón, incluso posibilitando la ejecución de recursos públicos en un menor tiempo, y lo más importante, atendiendo los requerimientos de las personas municipales¹.

Dentro de los aportes al Régimen Municipal se consideran:

- Sería una herramienta útil para facilitar el desarrollo y la planificación de proyectos, ya que faculta a los gobiernos locales fortalecer los procedimientos necesarios para lograr la adquisición de los terrenos que ayuden a la construcción de la obra pública.
- Permite las nuevas implementaciones de procedimientos como las de reubicación de personas en terrenos similares a los contemplados en la expropiación.

¹ Así mismo para el caso de rutas cantonales, el gobierno local debe cumplir el *procedimiento de declaratoria, el cual, a lo interno de la Municipalidad, debe ser adoptada por el Concejo Municipal, de conformidad con las competencias que en materia de ordenamiento urbano le otorga el artículo 13 inciso p) del Código Municipal (Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998). Y lo señalado en los dictámenes números C-55-2010, C-256-2011, C-101-2012 y C-172-2012 se ha reiterado lo indicado en la Opinión Jurídica No. OJ-110-2000.*

- Facilita realizar compras directas de los terrenos necesarios para obra pública.
- El reconocimiento del uso de los notarios institucionales fortalece la celeridad de los procedimientos.

Todo lo anterior, le permite a los gobiernos locales realizar las actuaciones necesarias para adquirir los terrenos en los cuales tiene planificado desarrollar la comunidad en la elaboración de la obra pública y según lo estipulado en el Plan Regulador del municipio.

Por otro lado, se considera relevante mencionar que los siguientes puntos deben examinarse para que el proyecto de ley no cuente con vicios de constitucionalidad que puedan afectar el debido proceso legislativo. A saber:

- I. Considerar el posible atropello hacia el interés privado, siendo que estos estarían menos respaldados con relación a sus derechos del inmueble, por lo que se recomienda que el proyecto o el reglamento de la posible ley; proteja el proceso de expropiación, donde verdaderamente se demuestre el interés público. Para ello, se debe establecer que se evidencie una política de planificación, amparada en criterios técnicos, donde la satisfacción de un fin de interés público, se ajuste a parámetros de razonabilidad, y a principios elementales de lógica y conveniencia, con una propuesta de proyecto (considerando las etapas de implementación) a desarrollarse y su impacto a nivel colectivo atendiendo una problemática o necesidad de la población. Esto es importante que quede plasmado en el expediente administrativo, para que con ello se evidencie del bien común ante el bien privado para que sea posible que prevalezcan los principios constitucionales, tales como el de interdicción de la arbitrariedad, de transparencia y rendición de cuentas.
- II. La posible aplicación del presente proyecto de ley, representa un desafío en términos de manejo de recursos para las municipalidades y la posible restricción de autonomía en la toma de decisiones, en el tanto el artículo 13 el cual autorice aplicar descuentos sobre el valor del avalúo del terreno, pero no especifica el procedimiento de la aplicación del mismo.

Con base en lo expuesto, desde el punto de vista del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la UNED, aunque el proyecto de Ley incorpora figuras interesantes que facilitan la compra o trato directo, la donación, así como la expropiación, cuando se deban afectar terrenos para la construcción de proyectos de infraestructura pública desde las

municipalidades, si se considera pertinente valorar lo estipulado del resguardo del derecho privado a través de la protección del proceso de expropiación evidenciando un real interés público, así como también la posible restricción a la autonomía municipal que plantea el artículo 13. Por tales razones nos manifestamos **parcialmente a favor** del Proyecto de Ley.”

ACUERDO FIRME

Atentamente,

Paula Piedra Vásquez, coordinadora general
Secretaría Consejo Universitario

Copia: Auditoría interna
Rodrigo Arias Camacho, rector
Nancy Arias Mora, asesora jurídica del Consejo Universitario
Isaura González Salas, jefa Instituto de Formación y Capacitación Municipal y
Desarrollo Local de la UNED

lar**