

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO COSTARRICENSE TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS: BALANCE CRÍTICO Y PERSPECTIVAS ANTE EL PROYECTO DE LEY 24.669

THE COSTA RICAN EXPROPRIATION PROCEDURE AFTER A DECADE OF REFORMS: A CRITICAL ASSESSMENT AND OUTLOOK ON BILL 24.669

KATHERINE TATIANA GONZÁLEZ COTO

- Licenciada en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho y Máster en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como abogada y cofundadora del bufete Corporación GECESA, firma especializada en Derecho Público, donde dirige asuntos de Derecho Administrativo, contencioso-administrativo y constitucional, con énfasis en expropiaciones, contratación pública y responsabilidad patrimonial del Estado. Su investigación académica se ha centrado en el régimen expropiatorio costarricense y en las garantías del administrado frente al ejercicio de las potestades públicas.





El procedimiento expropiatorio costarricense tras una década de reformas: balance crítico y perspectivas ante el proyecto de ley 24.669

THE COSTA RICAN EXPROPRIATION PROCEDURE AFTER A DECADE OF REFORMS: A CRITICAL ASSESSMENT AND OUTLOOK ON BILL 24.669

Resumen

Este artículo examina el procedimiento expropiatorio costarricense a partir de las reformas de las leyes 9286 de 2014 y 9462 de 2017 a la Ley de Expropiaciones 7495. Ofrece al operador jurídico una esquematización actualizada de las fases administrativa y judicial del instituto y valora si la apuesta legislativa por la celeridad se logró sin sacrificar las garantías del expropiado. La metodología combina el análisis dogmático de la normativa vigente, el estudio de la jurisprudencia constitucional (en particular el voto 2018-013705) y la revisión del proyecto de ley 24.669 junto con las opiniones de la Procuraduría General de la República de 2025. Se concluye que las reformas aceleraron el trámite a costa del derecho de defensa y que la propuesta legislativa en curso profundiza esa lógica, por lo que el ordenamiento sigue requiriendo ajustes sustanciales.

Palabras clave

expropiación, justo precio, avalúo administrativo, declaratoria de interés público, entrada en posesión, proceso especial, derecho de propiedad, reformas legales, Costa Rica

Abstract

This article examines the Costa Rican expropriation procedure in light of the reforms introduced by Laws 9286 of 2014 and 9462 of 2017 to Expropriation Law 7495. It provides legal practitioners with an updated outline of

the administrative and judicial phases of the institution and assesses whether the legislative commitment to speed was achieved without sacrificing the guarantees of the expropriated owner. The methodology combines dogmatic analysis of the legislation in force, the study of constitutional case law (particularly ruling 2018-013705) and a review of Bill 24.669 together with the 2025 legal opinions of the Office of the Attorney General. The article concludes that the reforms accelerated proceedings at the expense of the right of defense and that the pending bill deepens that logic, so the legal framework still requires substantial adjustments.

keywords

expropriation, just compensation, administrative appraisal, declaration of public interest, entry into possession, special proceeding, property rights, legal reforms, Costa Rica

Contenido

Introducción

I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO EXPROPIATORIO

a. La garantía del artículo 45 constitucional

b. Expropiación y responsabilidad por conducta lícita

II. LA SEDE ADMINISTRATIVA

- a. La declaratoria de interés público*
- b. La anotación provisional*
- c. El avalúo administrativo y la determinación del justo precio*
- d. La notificación del avalúo y su firmeza*

III. EL PROCESO ESPECIAL DE EXPROPIACIÓN

- a. El acuerdo expropiatorio y el inicio del proceso*
- b. La resolución inicial y la entrada en posesión*
- c. La prueba pericial y el reconocimiento judicial*
- d. La sentencia, los medios de impugnación y la ejecución*

IV. BALANCE CRÍTICO DE LAS REFORMAS 9286 Y 9462

- a. Los aportes*
- b. Las falencias*

V. PERSPECTIVAS: EL PROYECTO DE LEY 24.669

- a. Las líneas maestras de la propuesta*
- b. Las observaciones de la Procuraduría General de la República*

Conclusiones

Nota metodológica sobre las fuentes

Bibliografía

Introducción

Pocas potestades públicas exhiben con tanta crudeza la tensión entre el interés colectivo y el derecho individual como la expropiación forzosa. El Estado necesita suelo para carreteras, acueductos, líneas de transmisión y hospitales; el propietario, por su parte, ve sacrificado un derecho que la Constitución declara inviolable. Ese choque estructural (que la doctrina clásica, desde García de Enterría (1955, pp.1023-1024) describió como el encuentro entre la potestad expropiatoria y la garantía

patrimonial del administrado) explica por qué toda regulación del instituto es, en el fondo, una decisión sobre cuánta celeridad está dispuesto a pagar un ordenamiento con la moneda de las garantías.

Costa Rica tomó esa decisión dos veces en apenas tres años. La Ley 9286 de 2014 reformó integralmente la Ley de Expropiaciones 7495 de 1995 (en adelante Ley 7495), y la Ley 9462 de 2017 volvió a modificarla en aspectos modulares, con la promesa explícita de acelerar la obra pública. El resultado fue un procedimiento más rápido sobre el papel, pero también un expropiado con menos instrumentos de defensa, y un régimen recursivo tan defectuosamente tramitado que la Sala Constitucional terminó anulándolo en 2018 mediante la Resolución No. 13705-2018 del 23 de agosto de 2018. A ello se suma hoy el proyecto de ley 24.669 de 2024, que propone sustituir por completo la ley vigente y llevar la lógica de la celeridad todavía más lejos.

Este artículo persigue tres objetivos. Primero, ofrecer al operador jurídico una esquematización clara y actualizada del recorrido expropiatorio en sus dos sedes, la administrativa y la judicial, conforme al texto vigente de la Ley 7495. Segundo, valorar críticamente los aportes y las falencias de las reformas de 2014 y 2017, incorporando el impacto del voto 2018-013705 de la Sala Constitucional. Tercero, examinar las perspectivas del régimen a la luz del proyecto de ley 24.669 y de las opiniones jurídicas que la Procuraduría General de la República emitió sobre él durante 2025. La metodología empleada es dogmática y documental: análisis del texto normativo vigente verificado en las bases oficiales, estudio de la jurisprudencia constitucional pertinente y revisión de los antecedentes legislativos en trámite. El trabajo tiene como base una investigación de grado de la autora, aquí revisada, sintetizada y puesta al día (González Coto, 2019). Se concluye, adelantándolo desde ahora, que la agilización obtenida no justifica el debilitamiento de las garantías del expropiado, y que la reforma pendiente repite ese error de diseño.

I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO EXPROPIATORIO

a. La garantía del artículo 45 constitucional

El artículo 45 de la Constitución Política de Costa Rica (1949) proclama la inviolabilidad de la propiedad y admite una única vía para privar de ella a su titular: el interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. La expropiación aparece, así como excepción calificada, rodeada de tres condiciones que operan como verdaderos presupuestos de validez: la causa expropiatoria (el interés público comprobado), el procedimiento legal y el pago previo de una indemnización que represente el precio justo del bien. El artículo 1 de la Ley 7495, en concordancia con el artículo 18 del mismo cuerpo legal, recogen esa triple exigencia y extiende el instituto a cualquier forma de privación de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos.

La consecuencia práctica de este diseño es doble. Por una parte, la expropiación funciona como garantía del propietario: nadie puede ser despojado sin causa, sin trámite y sin precio. Por otra, funciona como habilitación de la Administración: comprobado el interés público y pagado el justo precio, el sacrificio del derecho deviene jurídicamente irresistible. Todo el procedimiento expropiatorio, en sus dos sedes, existe para asegurar que ambas caras de la moneda se realicen simultáneamente. Cuando el legislador acelera el trámite recortando controles, altera ese equilibrio en favor de la habilitación y en detrimento de la garantía; esa es, precisamente, la historia reciente del régimen costarricense.

b. Expropiación y responsabilidad por conducta lícita

Conviene despejar desde el inicio una confusión frecuente entre la expropiación y la responsabilidad administrativa por conducta lícita, de la cual el instituto expropiatorio suele presentarse como ejemplo típico. Las diferencias son estructurales. En la expropiación, la conducta administrativa se dirige desde el

inicio, y de manera consciente, a un menoscabo patrimonial concreto; la Administración obtiene un bien a cambio de un precio; la reparación se produce antes del despojo; y pueden indemnizarse los perjuicios derivados del acto expropiatorio, como la afectación al remanente del inmueble. En la responsabilidad por conducta lícita, en cambio, la lesión patrimonial es accesoria y accidental frente a un fin colectivo; la reparación es posterior al daño; la Administración no recibe bien alguno a cambio; y el lucro cesante queda excluido de la indemnización por mandato expreso del artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública (1978, en adelante LGAP).

La distinción tiene un corolario adicional, asentado en la doctrina nacional desde los trabajos fundacionales sobre la materia. Ortiz Ortiz (1996) señalaba que la expropiación deviene imperiosa cuando la actuación pública lesiona el contenido esencial del derecho de propiedad, mientras que las meras limitaciones al derecho, por intensas que parezcan, deben ser soportadas por el propietario sin indemnización. El deslinde entre limitación indemnizable y limitación soportable sigue siendo uno de los territorios más litigiosos del derecho público costarricense, y el procedimiento que se describe a continuación es el cauce por el que esa frontera se concreta caso por caso.

II. LA SEDE ADMINISTRATIVA

a. La declaratoria de interés público

El procedimiento arranca en el artículo 18 de la Ley 7495, esto mediante un acto administrativo motivado que declara de interés público el bien requerido. Tras la reforma de la Ley 9462, ese acto lo firma el ministro del ramo cuando expropia un ministerio, o el jerarca del ente expropiador en los demás casos, salvo disposición legal en contrario; debe notificarse al interesado o a su representante legal y publicarse en el diario oficial. La misma reforma añadió una previsión de consecuencias patrimoniales: la declaratoria constituye motivo suficiente para las eventuales indemnizaciones por actividades comerciales o por

cualquier otra afectación de derechos que la expropiación imponga, lo que permite reconocer esos extremos dentro del mismo expediente.

La motivación, la notificación y la publicación no son formalidades decorativas. La declaratoria delimita la causa expropiatoria que el artículo 45 constitucional exige comprobar legalmente, de modo que la omisión de cualquiera de esos requisitos compromete la validez del acto con el grado máximo de invalidez. Aquí se localiza, además, la primera de las objeciones que este trabajo dirigirá a la reforma de 2017: el traslado de la competencia del Poder Ejecutivo (presidente y ministro actuando conjuntamente) al ministro individual rebajó el rango del órgano que decide el sacrificio de un derecho fundamental, y lo hizo en tensión con el artículo 19 de la propia Ley 7495, que para la declaratoria genérica de interés público conserva la fórmula del acuerdo motivado del Poder Ejecutivo.

b. La anotación provisional

Dictada la declaratoria, la Administración la anota provisionalmente ante el Registro Nacional. La anotación cumple una función cautelar de publicidad: practicada, toda transmisión de la propiedad o constitución de derechos reales sobre el bien se entiende efectuada sin perjuicio del ente anotador. El legislador fijó un plazo de caducidad anual: La Ley 7495 en su numeral 20 establece que la anotación se cancela de oficio si dentro del año siguiente no se presenta el mandamiento de anotación definitiva expedido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda. El mecanismo protege a los terceros adquirentes, alerta sobre traspasos futuros y evita que la Administración termine pagando dos veces por el mismo inmueble.

c. El avalúo administrativo y la determinación del justo precio

El corazón económico del procedimiento es el avalúo administrativo. Cuando la Administración requiere adquirir bienes o afectar derechos, debe solicitarlo a su dependencia especializada o, en su defecto, a la Dirección

General de Tributación, que dispone de un mes para rendirlo. Los artículos 21 y 22 de la Ley 7495 detallan el contenido obligatorio del dictamen: descripción topográfica del terreno, estado y uso actual de las construcciones, uso actual del terreno, derechos de inquilinos o arrendatarios, licencias o derechos comerciales con sus costos de producción, permisos o concesiones para explotación de yacimientos, precios de propiedades colindantes y de ventas efectuadas en la zona, gravámenes que pesan sobre la propiedad y cualesquiera otros elementos susceptibles de valoración.

El artículo 22 supra indicado establece dos reglas de cierre que disciplinan la valoración. La primera excluye del justo precio los hechos futuros y las expectativas de derecho, así como las plusvalías derivadas del propio proyecto que origina la expropiación; solo se consideran los daños reales permanentes. La segunda, incorporada por la Ley 9462, refuerza el reconocimiento de la actividad comercial que se desarrolla en el inmueble, que debe valorarse de forma amplia y detallada junto con el bien físico. El justo precio, en suma, aspira a la reparación integral del sacrificio patrimonial, sin premiar especulaciones ni castigar la explotación económica legítima del bien.

La ley contempla también una revisión administrativa del avalúo, aunque restringida a dos supuestos: el caso fortuito o la fuerza mayor que varíen la naturaleza del bien o su cabida. Fuera de ellos, si el propietario aceptó el valor y transcurren más de seis meses sin pago, puede pedir la actualización conforme a los índices de inflación del Banco Central. La estrechez de estas hipótesis contrasta con la firmeza que la ley atribuye al avalúo no objetado, como se verá de inmediato.

d. La notificación del avalúo y su firmeza

El avalúo, en línea de lo dispuesto por el artículo 25 de la misma Ley 7495, se notifica al propietario conforme a la Ley de Notificaciones Judiciales, y en la misma comunicación se le concede un plazo de cinco días hábiles para manifestar su conformidad con el precio,

bajo apercibimiento de que su silencio se tendrá como aceptación. Aceptado el avalúo, o transcurrido el plazo sin respuesta, el precio queda firme y no cabe oposición posterior en ninguna etapa, ni administrativa ni judicial. La ley permite, eso sí, el arrepentimiento en sentido inverso: el propietario que rechazó el avalúo puede aceptarlo en cualquier momento, con lo cual procede el traspaso directo o, si el asunto ya está judicializado, el dictado inmediato de la sentencia por el valor administrativo, actualizable por inflación.

El plazo de cinco días merece un comentario. Cinco días hábiles para estudiar un dictamen técnico, contratar eventualmente un perito privado y decidir si se acepta o rechaza el precio de un inmueble (a menudo el activo principal de una familia o de una empresa) es un término exiguo, y la sanción anudada al silencio es la más severa posible: la firmeza definitiva del precio. La reducción de plazos que introdujo la reforma de 2014 buscó celeridad, pero en este punto la obtuvo trasladando el costo íntegro de la premura al administrado. Importante señalar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7495, la cual contempla en fase administrativa la posibilidad, abierta en cualquier etapa, de someter las diferencias a arbitraje; cuando el diferendo verse sobre el justo precio y se rija por la legislación procesal costarricense, el arbitraje será de peritos y los gastos correrán por cuenta del ente expropiador.

III. EL PROCESO ESPECIAL DE EXPROPIACIÓN

a. El acuerdo expropiatorio y el inicio del proceso

La sede judicial se abre con el acuerdo de expropiación, que la Administración dicta en cuatro supuestos establecidos por el artículo 27 de la Ley 7495, a saber: disconformidad oportuna del expropiado con el avalúo, existencia de litigio, anotaciones o gravámenes sobre el bien, ausencia o incapacidad del titular, o negativa del propietario que aceptó el precio a otorgar la escritura de traspaso. Por su parte, el artículo 28 del mismo cuerpo normativo señala que, una vez dictado el acuerdo, la Administración debe iniciar el proceso

especial ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda y, conformado el expediente judicial, depositar el monto del avalúo administrativo como requisito indispensable y previo a la entrada en posesión. El objeto del litigio queda deliberadamente acotado: solo se discute la revisión del avalúo administrativo para fijar el monto final de la indemnización, según las condiciones en que se encontraba el bien.

Esa delimitación del objeto tiene una consecuencia sistemática relevante: la legalidad de la declaratoria de interés público, la procedencia de la restitución y las eventuales responsabilidades de los funcionarios se ventilan por las vías ordinarias del contencioso-administrativo, ajenas al proceso especial. El proceso de expropiación es, en rigor, un proceso de justiprecio.

b. La resolución inicial y la entrada en posesión

El artículo 30 de la 7495 regula lo relativo a la resolución inicial y el nombramiento del perito, señalando que, recibida la solicitud, el juzgado expide de oficio el mandamiento de anotación definitiva y, en la misma resolución, nombra un perito idóneo para revisar el avalúo, escogido por riguroso orden rotativo de las listas que los colegios profesionales presentan a la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. En la resolución inicial se concede además al expropiado un plazo de quince días hábiles para desalojar el inmueble, siempre que la Administración haya depositado el avalúo y que, a criterio del juez, ese monto corresponda al principio de precio justo según los precedentes de casos similares; reunidas esas condiciones, la misma resolución ordena la entrada en posesión del bien, y contra ella no procede recurso alguno. Por otro lado, el artículo 32 de la misma ley señala que, si vencido el plazo el inmueble no ha sido desocupado, el juez ordena el desalojo inmediato con auxilio de la fuerza pública; el plazo se amplía a dos meses cuando se trata de vivienda familiar.

Aquí reside el punto más delicado de todo el régimen vigente. La reforma eliminó la revisión jurisdiccional plena del avalúo como pre-

supuesto de la entrada en posesión, y suprimió expresamente el recurso contra la resolución que la ordena. El expropiado pierde la posesión de su bien sobre la base de un precio fijado unilateralmente por la propia Administración expropiante, con un control judicial reducido a un juicio preliminar de correspondencia con precedentes, formulado antes de que el perito judicial haya rendido su dictamen y sin contradictorio alguno. El diseño coloca al juez en una posición incómoda (debe adelantar criterio sobre el mismo extremo que luego resolverá en sentencia) y al expropiado en una posición de indefensión: desposeído, sin recurso y a la espera de un justiprecio que se discutirá con el bien ya ocupado. El paralelismo con la crítica que la doctrina española ha dirigido a la expropiación urgente, donde el afectado conoce el despojo cuando ya está consumado y solo le queda discutir el precio, es difícil de ignorar (Fernández, 2005). Como paliativo, el numeral 11 de la Ley 7495 señala que el expropiado puede solicitar el giro inmediato del monto depositado, sin perjuicio de pedir su revisión en el mismo proceso, y la Administración queda obligada a reconocer intereses, de oficio y a la tasa legal, desde la desposesión y hasta el pago efectivo, calculados sobre la diferencia entre el depósito y el justiprecio final.

c. La prueba pericial y el reconocimiento judicial

Los artículos 34 y 35 de la Ley 7495 establecen que el perito judicial dispone de ocho días hábiles improrrogables para aceptar el cargo y de un mes, también improrrogable, para rendir el dictamen; el incumplimiento acarrea su remoción y la exclusión por un año de la lista oficial. De igual manera, señalan que la labor del perito consistirá en la revisión del avalúo administrativo para ajustarlo al valor del bien en el momento en que fue valuado, y si se aparta de aquel debe explicar pormenorizadamente las razones del cambio de criterio. Respecto a los honorarios, el artículo 36 de la misma norma establece que estos se fijarán por hora profesional, nunca como porcentaje del valor del bien. Además, el artículo 38 de la norma establece que las partes cuentan

con audiencia de diez días sobre el dictamen y de cinco sobre sus adiciones o aclaraciones. A solicitud de parte, o de oficio, el juez puede nombrar un perito tercero en discordia, esto en razón de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley supra señalada.

El régimen probatorio culmina con una diligencia que la ley convierte en obligatoria: El artículo 39 de la Ley 7495 establece el reconocimiento judicial del inmueble, al que se cita a las partes y a los peritos para que expongan de viva voz sus observaciones sobre los avalúos. Las partes pueden aportar además otros elementos de convicción (informes de cámaras de corredores, publicaciones de venta de inmuebles de la zona, valores declarados para efectos tributarios o bancarios, índices oficiales de precios), y el juez aprecia todo el material en conjunto conforme a las reglas de la sana crítica racional, con libertad para apartarse de los dictámenes periciales. De igual manera, la norma señalada establece un límite cuantitativo que cierra el sistema: la indemnización no puede exceder la suma mayor estimada en los avalúos.

d. La sentencia, los medios de impugnación y su ejecución

Vencidas las audiencias y sin prueba pendiente, el juez dicta la resolución final dentro de los quince días hábiles siguientes. En materia recursiva, el texto surgido de las reformas de 2014 y 2017 atribuyó la apelación al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; ese régimen, sin embargo, quedó parcialmente anulado. Mediante el voto 2018-013705 del 23 de agosto de 2018, dictado al evacuar una consulta judicial de constitucionalidad, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la reforma operada a los artículos 40 a 43 de la Ley 7495 por infringir el trámite sustancial del artículo 167 de la Constitución, pues el proyecto que modificaba la organización y el funcionamiento del Poder Judicial no fue consultado a la Corte Suprema de Justicia. La Sala dimensionó los efectos de su fallo y declaró que el artículo 215 del Código Procesal Contencioso-Administrativo (2006, en adelante CPCA) recuperaba su vigencia, de modo

que las apelaciones pendientes debían continuar ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.

El artículo 215 del CPCA, en efecto, había reformado desde 2006 el régimen recursivo de la ley de expropiaciones, atribuyendo la apelación contra la resolución final al Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, con un plazo de cinco días hábiles y una audiencia sobre el fondo con posibilidad de prueba para mejor resolver. La anulación constitucional produjo así una relectura del sistema vigente en los artículos 40, 41 y 43 de la Ley 7495: la apelación de la sentencia corresponde al Tribunal de Casación, mientras que los autos apelables (designación y honorarios de peritos, retiro y distribución del avalúo, nulidades de actuaciones y de pericias) conservan el régimen devolutivo de la ley, y los demás autos solo admiten revocatoria. El episodio dejó una lección de técnica legislativa que excede lo procesal: la premura con que se tramitaron las reformas comprometió su propia validez.

Firme la resolución que fija la indemnización, el artículo 45 de la Ley 7495 establece que el justiprecio se paga en dinero efectivo (salvo aceptación de títulos valores por su valor real certificado), como así también que la diferencia con el avalúo depositado se cancela de inmediato con aplicación de las normas de ejecución de sentencia del CPCA. Por otra parte, el artículo 47 del mismo cuerpo legal indica que el expediente pasa a la Notaría del Estado para la protocolización de piezas, que vale como título supletorio y obliga al Registro Nacional a cancelar sin más trámite todas las anotaciones, exacciones y gravámenes. En complemento, el numeral 48 de la misma Ley señala que el trámite registral está exento de impuestos, timbres y derechos. Importante señalar, que la Ley supra concluye con los artículos 57 y 58, artículos que establecen la responsabilidad personal de los funcionarios administrativos y judiciales que incumplan injustificadamente los plazos legales, con la obligación correlativa de la Procuraduría o del ente expropiador de accionar para resarcir los perjuicios económicos causados a la

Administración. En lo no indemnizado, conviene recordarlo, el fallo expropiatorio no produce cosa juzgada material, por lo que el expropiado conserva la vía ordinaria para los extremos omitidos.

IV. BALANCE CRÍTICO DE LAS REFORMAS 9286 Y 9462

a. Los aportes

Sería injusto negar los méritos del ciclo reformador que estableció la reforma vía Ley 9462. El primero es la disciplina temporal: la imposición de plazos breves y perentorios a casi todas las etapas (un mes para el avalúo, cinco días para pronunciarse sobre él, ocho días para aceptar el cargo pericial, un mes para el dictamen, quince días para la sentencia) diseñó, sobre el papel, un proceso expropiatorio capaz de concluir en alrededor de ocho meses, frente a trámites que antes se medían en años. La sujeción de los propios jueces a plazos con respaldo en un régimen de responsabilidad personal imprimió al proceso un parámetro de celeridad verificable, con efectos directos sobre el costo y el ritmo de la obra pública¹.

El segundo aporte que introdujo la reforma supra es la modernización de las comunicaciones: la remisión a la Ley de Notificaciones Judiciales y la posibilidad de utilizar los medios señalados por el propio afectado desde la etapa administrativa hicieron más eficaz la notificación sin merma del debido proceso. El tercero, quizá el más valioso en clave de garantías, es el reforzamiento del reconocimiento de los derechos comerciales: la Ley 9462 reiteró en el artículo 18 de la Ley 7495 que la declaratoria de interés público cubre las indemnizaciones por actividades comerciales, y el artículo 22 de la misma norma obliga a valorarlas de forma amplia y detallada, con lo cual el justo precio dejó de agotarse en el valor físico del inmueble.

b. Las falencias

¹

El pasivo del balance es más pesado. La primera falencia es de método legislativo: la reforma integral de 2014 apenas había comenzado a asentarse cuando la de 2017 volvió a modificar el régimen, obligando a los operadores a adecuarse a dos reformas en el plazo de una. La producción normativa acelerada, lejos de ordenar la práctica, multiplicó los problemas de interpretación y aplicación (Fernández, 2015).

La segunda falencia es sustancial y ya fue anticipada: el debilitamiento del derecho de defensa del expropiado. Tres manifestaciones lo condensan. La degradación competencial de la declaratoria de interés público, trasladada del Poder Ejecutivo al ministro del ramo, en contradicción con el artículo 19 de la misma ley. La eliminación de la revisión jurisdiccional del avalúo como presupuesto de la entrada en posesión, que dejó la fijación provisional del precio en manos de la propia Administración expropiante, sin segunda opinión calificada al momento del despojo. Y la supresión expresa del recurso contra la resolución que ordena la puesta en posesión, que consuma la indefensión en el instante procesal de mayor intensidad lesiva. La combinación de las tres convierte la fase inicial del proceso en un trámite de desapoderamiento casi automático, donde el contradictorio llega cuando el bien ya cambió de manos.

La tercera falencia es de coherencia interna: el legislador incurrió en inconsistencias temporales visibles en el régimen del perito, a quien la normativa asigna plazos que se contradicen entre sí y que chocan con los plazos de desalojo fijados por el juez, generando fricciones prácticas en la etapa más sensible del proceso. Y la cuarta es la ya relatada anulación del régimen recursivo por el voto 2018-013705: la reforma alteró competencias de los tribunales sin consultar a la Corte Suprema de Justicia, vicio de procedimiento que costó la vigencia de los artículos 40 a 43 y obligó a reconstruir el sistema de impugnación sobre el artículo 215 del CPCA. Una legislación pensada para dar certeza terminó produciendo, durante meses, multiplicidad de interpretaciones sobre cuál era el órgano de alzada competente.

El balance, en síntesis, confirma la hipótesis de la investigación de base: pese a las reformas recientes, el proceso expropiatorio requiere ajustes sustanciales que permitan una verdadera agilización con efectiva protección de los derechos. La celeridad se compró con garantías, y la moneda resultó constitucionalmente defectuosa.

V. PERSPECTIVAS: EL PROYECTO DE LEY 24.669

a. Las líneas maestras de la propuesta

Lejos de corregir el rumbo, la agenda legislativa en curso lo profundiza. El proyecto de ley 24.669, presentado en 2024 bajo el nombre de Ley de Adquisición de Bienes Inmuebles y Expropiaciones, propone derogar íntegramente la Ley 7495 y sustituirla por un régimen construido abiertamente desde la perspectiva de la Administración constructora de obra pública. Su exposición de motivos es elocuente: invoca los sobrecostos de proyectos viales paralizados por expropiaciones judicializadas y el peso de los intereses de los préstamos internacionales, y cuantifica que en la ampliación de una ruta nacional cerca de un tercio de las expropiaciones se encontraba en procesos judiciales que impedían al Estado tomar los terrenos.

Del articulado propuesto por el órgano legislativo en el proyecto de Ley 24.669 destacan cuatro líneas. La primera amplía las vías de adquisición (compra directa, donación y expropiación) y habilita a la Administración a contratar consultorías privadas de gestión predial al amparo del artículo 62 de la Ley General de Contratación Pública. La segunda reduce los supuestos en que la Administración debe acudir al proceso judicial para entrar en posesión del bien, generalizando la toma de posesión con base en el avalúo administrativo. La tercera reconfigura el objeto del proceso de justiprecio, canalizando la impugnación de la declaratoria de interés público hacia el recurso administrativo de revisión y excluyendo del proceso especial los temas ajenos al precio. La cuarta deroga el arbitraje como mecanismo de determinación del justiprecio.

b. Las observaciones de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República examinó el proyecto en dos oportunidades durante 2025, y su diagnóstico acumula dudas de constitucionalidad de un espesor notable. En la opinión jurídica PGR-OJ-137-2025 del 01 de septiembre de 2025, el órgano asesor cuestionó, entre otros extremos, una declaratoria de interés público que no sería publicada, una anotación provisional sin plazo de caducidad, medidas precautorias sin plazo máximo de vigencia, la regulación de la restitución, venta y permuta de bienes expropiados, la expropiación del derecho de posesión y del propietario ausente, la función y el alcance del peritaje judicial, y la derogación del arbitraje en materia de justiprecio; advirtió además incongruencias de técnica legislativa y el riesgo de espacios para la arbitrariedad administrativa. En similar línea, la opinión jurídica PGR-OJ-205-2025 del 24 de noviembre de 2025, sobre el texto dictaminado, constató que la propuesta reduce los casos en que la Administración estaría obligada a acudir a un proceso especial de expropiación para entrar en posesión del bien y determinar el justiprecio.

La dirección del proyecto es, pues, inequívoca: menos jurisdicción, más autotutela. Si el régimen vigente ya permite el desapoderamiento con un control judicial preliminar y sin recurso, la propuesta aspira a prescindir del proceso judicial previo en un número todavía mayor de supuestos. La experiencia comparada aconseja prudencia. En España, por ejemplo, medio siglo de generalización de la expropiación urgente y de vaciamiento de las garantías de la ley general llevó a la doctrina más autorizada a calificar el estado del instituto como «la vergüenza del Derecho Público español», y a reclamar una nueva ley que restituyera al procedimiento su función de garantía. Costa Rica, que en 1995 diseñó un régimen equilibrado inspirado en la mejor tradición de la Ley de Expropiación Forzosa Española de 1954, parece dispuesta a recorrer aceleradamente el camino inverso.

Nada de lo anterior niega la legitimidad del fin perseguido. La parálisis de la obra pública

tiene costos sociales reales y la mora judicial es un problema verificable. La objeción es de medios: el cuello de botella de las expropiaciones costarricenses se localiza en la gestión predial temprana, en la calidad de los avalúos y en la dotación de los despachos judiciales, antes que en la existencia misma de un control jurisdiccional previo a la desposesión. Suprimir el control para ganar velocidad equivale a tratar la fiebre rompiendo el termómetro.

Conclusiones

Primera. El procedimiento expropiatorio costarricense vigente, resultado de las reformas de 2014 y 2017 a la Ley 7495, es un régimen de dos tiempos claramente diferenciables: una sede administrativa orientada al traspaso voluntario, cuyo eje es el avalúo y su firmeza, y un proceso judicial especial reducido a la fijación del justiprecio. Toda pretensión ajena al precio (legalidad de la declaratoria, restitución, responsabilidades) discurre por las vías ordinarias del contencioso-administrativo.

Segunda. Las reformas produjeron aportes verificables: plazos perentorios con responsabilidad personal de los funcionarios, notificaciones eficaces y un justo precio que incorpora de manera expresa los derechos y las actividades comerciales del expropiado. La aspiración de un proceso concluido en meses dejó de ser retórica para convertirse en parámetro normativo exigible.

Tercera. Esos aportes se financiaron con garantías. La degradación competencial de la declaratoria de interés público, la entrada en posesión sin revisión jurisdiccional plena del avalúo y sin recurso alguno, y las inconsistencias del régimen de plazos periciales configuran un debilitamiento estructural del derecho de defensa, concentrado precisamente en el momento del desapoderamiento. El voto 2018-013705 de la Sala Constitucional, al anular por vicio de procedimiento el régimen recursivo reformado y devolver la apelación al Tribunal de Casación conforme al artículo 215 del CPCA, evidenció además que la premura legislativa compromete la validez de sus propios productos.

Cuarta. El proyecto de ley 24.669 confirma que la lógica de la celeridad sigue gobernando la agenda: generaliza la entrada en posesión sin proceso judicial previo, deroga el arbitraje de justiprecio y externaliza la gestión predial, con un cúmulo de dudas de constitucionalidad señaladas por la Procuraduría General de la República en sus opiniones de 2025. De aprobarse en sus términos, el ordenamiento habría sustituido un régimen defectuoso por otro más veloz y menos garantista.

Quinta. La recomendación central de esta investigación conserva plena actualidad: antes que una tercera reforma integral en una década, el sistema necesita estabilidad normativa, un acomodo prolongado de las reglas vigentes que permita identificar con evidencia empírica los ajustes verdaderamente necesarios, y un punto de equilibrio entre la aplicación literal de los plazos y la realidad práctica de los despachos. La celeridad de la obra pública y la tutela del expropiado no son objetivos enfrentados por naturaleza; los enfrenta únicamente un diseño legislativo que insiste en pagar la primera con la segunda. El desafío pendiente del legislador costarricense consiste en demostrar que puede acelerar el trámite fortaleciendo, y no recortando, el control sobre el ejercicio de la más intensa de las potestades administrativas.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2024). Proyecto de ley N.º 24.669, Ley de Adquisición de Bienes Inmuebles y Expropiaciones. <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/10/24669.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. SINALEVI. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871

Fernández, H. (2015). Las nuevas reglas de la expropiación en Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas. (Citado en González Coto, 2019).

Fernández, T.-R. (2005). Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio. *Revista de Administración Pública*, (166), 7-27. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25911rap16601.pdf>

García de Enterría, E. (1955). Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa. *Anuario de Derecho Civil*, 8(4), 1023-1166. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-C-1955-40102301166

González Coto, K. T. (2019). Transformación y perspectivas del procedimiento expropiatorio en Costa Rica (tesis de licenciatura). Universidad Escuela Libre de Derecho.

Ley 6227, Ley General de la Administración Pública. (1978). SINALEVI. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231

Ley 7495, Ley de Expropiaciones, y sus reformas. (1995). Texto vigente. SINALEVI. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78853

Ley 8508, Código Procesal Contencioso-Administrativo. (2006). SINALEVI. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57436

Ley 9286, Reforma integral de la Ley N.º 7495, Ley de Expropiaciones. (2014). SINALEVI. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78853&nValor3=99483&strTipM=TC

Ley 9462, Reforma de la Ley de Expropiaciones y de la Ley de Notificaciones Judiciales. (2017). <https://vlex.co.cr/vid/reforma-ley-expropiaciones-ley-689059229>

Ley de Expropiación Forzosa española, de 16 de diciembre de 1954. Boletín Oficial del Estado, Código de Expropiación Forzosa. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=118_Codigo_de_Expropiacion_Forzosa.pdf

Ortiz Ortiz, E. (1996). Expropiación y responsabilidad pública. Imprenta Lil. (Citado en González Coto, 2019).

Procuraduría General de la República. (2025). Opinión Jurídica PGR-OJ-137-2025. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=25378&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (2025). Opinión Jurídica PGR-OJ-205-2025. https://pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd¶m6=1&ndictamen=25455&strtipm=t

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto 2018-013705 de las 8:45 horas del 23 de agosto de 2018, expediente 17-014216-0007-CO. Reseñado en el Boletín Judicial N.º 183 del 4 de octubre de 2018. https://www.imprentanacional.go.cr/pub-boletin/2018/10/bol_04_10_2018.html