DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -222-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACION A LA MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ PARA DONAR Y DESAFECTAR TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI PARA LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÒN DEL CENTRO INFANTIL DE NUTRICIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL (CINAI) DE VILLAREAL DE SANTA CRUZ, GUACANASTE"

EXPEDIENTE Nº 20.836

INFORME JURIDICO

ELABORADO POR:
ALEX PIEDRA SÁNCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE AREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

18 DE SETIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO.....3
2.1 Autorización Legislativa y Acuerdo Municipal.....3
2.2 De los Bienes del Estado.....4
2.3 Afectación y Desafectación de Bienes Públicos.....5
2.4 Desafectación de Parques o Zonas Verdes de Uso Común.....6

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....7
Artículo 1.....7
Artículo 2.....8
Artículo 3.....8

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....9

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....9
a- Votación.....9
b- Delegación.....9
c- Consultas.....9

VI. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY. 10
Constitución Política.....10

VII. ANEXOS.....10

AL-DEST- IJU -222-2019

INFORME JURÍDICO

“AUTORIZACION A LA MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ PARA DONAR Y DESAFECTAR TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEN-CINAI PARA LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÒN DEL CENTRO INFANTIL DE NUTRICIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL (CINAI) DE VILLAREAL DE SANTA CRUZ, GUACANASTE”

EXPEDIENTE Nº 20.836

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone autorizar a la Municipalidad de Santa Cruz a donar un terreno de su propiedad (según la exposición de motivos corresponde a la finca inscrita en el Partido de Guanacaste, matrícula folio de número 142524-000, en el texto no se indica) a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (“Dirección Nacional de CEN-CINAI” (sic)) para iniciar la construcción y operación del Centro Infantil de Nutrición Integral de Villareal.

La citada Dirección no podría vender, hipotecar, pignorar o ceder el terreno traspasado. Asimismo, la iniciativa autoriza a la Municipalidad de Santa Cruz y a la Dirección Nacional de CEN-CINAI, para que la escritura sea tramitada a través de la Procuraduría General de la República.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 Autorización Legislativa y Acuerdo Municipal

Con fundamento en el Principio de Legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el mismo numeral de la Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, los actos de la Administración deben estar debidamente regulados por norma escrita.

Aunado a lo anterior, el artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública establece que, *“la Administración estará sujeta en general, a todas las normas*

escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, sin poder derogarlas ni desaplicarlas para casos concretos".

La naturaleza de la autorización es de liberalización, de otorgamiento de permiso para que una determinada institución pueda, si así lo considera pertinente, adoptar el acto para el que se le ha otorgado el permiso. Por lo tanto, no se trata de una disposición de acatamiento obligatorio o vinculante, sino facultativa y que persigue llanamente la remoción de un obstáculo legal que imposibilita a las instituciones públicas a disponer libremente de sus bienes, sin una norma legal expresa que lo permita.

En este caso, por tratarse de una autorización para una municipalidad, resulta esencial contar con un acuerdo municipal que respalde y sustente el trámite legislativo el cual deberá constar en el expediente donde se llevan a cabo las diligencias procedimentales.

2.2 De los Bienes del Estado

Los bienes del Estado pueden clasificarse en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio público son llamados bienes demaniales o dominicales y están destinados al servicio de utilidad pública o a un uso público, de conformidad con lo establecido en los artículos 261 y 262 del Código Civil, Ley Nº 63 del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas, que al respecto señalan textualmente:

> *"**ARTÍCULO 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, quiénes 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."*

La Sala Constitucional, en el Voto Nº 5976-93 ha definido las características de estos bienes de dominio público de la siguiente forma:

> *"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 llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están*

destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de 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 permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa (...)".

Por su parte, los bienes de dominio privado del Estado son conocidos como bienes patrimoniales, sin embargo, no concurren en ellos la circunstancia de la afectación a un uso o servicio público, razón por la cual están sujetos al régimen de derecho privado, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 261 del Código Civil.

2.3 Afectación y Desafectación de Bienes Públicos

Se ha definido la afectación de un bien público en los siguientes términos:

> *"Acto formal por el que un bien de titularidad pública se integra en el demanio en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales (…) en tratándose de los bienes de entidades públicas, la presencia de un servicio público e incluso la satisfacción de un fin público no determinan "per se" la naturaleza demanial del bien. Esta solo existirá si la Asamblea ha formalmente afectado el bien de que se trate o en su caso, si el bien está destinado al uso público. La afectación es la cualidad que permite clasificar un bien como demanial o no". (M, Sánchez Morón: Los bienes públicos en el Régimen Jurídico. Editorial Tecnos, Madrid, 1997.)*

El artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política establece que le corresponde a la Asamblea Legislativa, decretar los usos públicos de los bienes propios de la Nación.

La afectación se realiza por medio del proceso propio de la formación de la ley y es una manifestación de poder público respecto del destino y uso del bien.

Sin embargo, es menester indicar que los bienes pueden quedar afectos al uso público de hecho, sea, sin que medie una ley, que así lo haya dispuesto.

Por su parte, la desafectación de un bien, implica privarlo de ese uso público, saliendo del dominio público para incorporarse dentro de los bienes de la esfera del dominio privado, indistintamente que su propietario sea el Estado.

En principio, corresponde a la Asamblea Legislativa la desafectación de los bienes destinados a un uso público.

2.4 Desafectación de Parques o Zonas Verdes de Uso Común

Como se indicó, si bien, la desafectación en principio es una atribución de la Asamblea Legislativa, la misma puede encontrar límites. Dentro de los cuales, por ejemplo, se encuentran los derechos fundamentales de los y las habitantes de la República.

En el caso particular del proyecto de ley, podríamos encontrarnos, **teóricamente,** ante uno de estos supuestos, por cuanto el uso público del bien municipal, entre otros es de: "Zona Verde", según el Registro Nacional y estas zonas por su función y uso, se ha interpretado, constituyen una manifestación tangible de la obligación estatal, prevista en el artículo 50 de la Constitución Política, de garantía a las y los habitantes de mayor bienestar y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por ende, en principio, suprimir una afectación de esa naturaleza, solo sería posible si se compensa con otro sitio similar, que cumpla esa función para los habitantes de la zona**.**

En este sentido la Sala Constitucional mediante Voto Nº 4332-2000 ha señalado:

> ***"II.-*** *En relación con la donación que se cuestiona en el amparo, que los vecinos accionantes estiman lesiona su derecho a disfrutar de áreas verdes para el esparcimiento, debe indicarse que este Tribunal ha sostenido en su reiterada jurisprudencia el derecho de todos a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Este derecho fundamental (sic) se desarrolla, entre otros, en leyes como la de Planificación Urbana, que obliga al urbanizador al establecimiento de zonas que deben ser destinadas a parques y zonas verdes comunales(…) La sola lectura de esa norma permite arribar a la certeza de que el legislador, en desarrollo de la carta suprema, ha establecido la obligada existencia de zonas verdes y parques para el disfrute de la comunidad, de ahí que no podría entenderse que la construcción de lo que la Municipalidad ha llamado una facilidad comunal como el levantamiento de edificios que planean las asociaciones que se han visto favorecidas con los acuerdos que se cuestionan- sea compatible con aquella norma, pues esa interpretación vaciaría el contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de una zona verde de esparcimiento, lo que hace parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza.* ***La municipalidad local no***

> ***puede libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque, tampoco podría hacerlo el legislador –sin definir a cambio un espacio que compense la pérdida del área de parque–, pues ello convertiría (sic) en inconstitucional el acuerdo o la ley que así lo disponga, por irrespeto del contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de esas zonas de esparcimiento, que como se indicó, hacen parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza.*** *El término 'facilidades comunales' no tiene la amplitud que se le quiere implicar. Resulta obvio para esta Sala que se refiere a construcciones indispensables para el disfrute comunal del bien destinado a área verde, parque y esparcimiento; consiguientemente, la construcción de edificios para servicios públicos a manera de ejemplo bibliotecas,* **escuelas***, salones comunales, etc, (sic)* ***resultan incompatibles con el destino de áreas de parque y zona verde que el legislador ha exigido para algunos terrenos,*** *y, sin duda, para que las asociaciones interesadas puedan emprender la construcción de edificaciones como las que resultan de su interés, deben sufragar lo que involucra a todos los miembros o vecinos de la localidad que se van a beneficiar con el uso público y general del inmueble- el costo del mismo. La Sala no puede admitir que por la vía de donación o autorizaciones de construcción como las que se intentan, se desconozca el derecho de los vecinos accionantes a disfrutar del terreno que en forma íntegra pertenece a la comunidad de Cipreses como zona verde y parque y que la Municipalidad únicamente posee en administración de los intereses locales".* (El resaltado no es del original)

A mayor abundamiento, existen otros votos, como el número 09997-2001, que de forma expresa ordenó a la Municipalidad recurrida a recuperar los terrenos de parques y zonas verdes, que habían donado para construir una infraestructura pública, sea, un Centro de Educación y Nutrición y Centro Infantil de Atención Integral (CEN-Cinai). El voto señaló lo siguiente:

> *"La Municipalidad de Tibás está obligada a ajustar su actuación a los principios contenidos en la sentencia N. 2000-04332 de esta Sala que por disposición del numeral 13 de la Ley que rige esta Jurisdicción es vinculante erga omnes. Por tal motivo la institución accionada deberá iniciar, de manera inmediata, las acciones de recuperación de TODA área de parque y zona verde, que se ha destinado a otros fines, entre ellas se encuentra, desde luego, la zona que ocupa el Cen Sina (sic), La Guardia de Asistencia Rural y la Ande".*

En salvaguarda de los derechos antes mencionados de los habitantes de la República y en virtud de la jurisprudencia constitucional citada, se podría considerar que la eventual desafectación y donación pretendida podría resultar inconstitucional, en el tanto no se establezca en el proyecto de estudio, un espacio que compense la pérdida del área verde y que cumpla con la misma función.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Autoriza a la Municipalidad de Santa Cruz para donar el terreno de su propiedad a la Dirección Nacional de CEN-Cinai para la construcción y operación del Centro Infantil de Nutrición Integral de Villareal.

Iniciamos señalando que es necesario antes de proceder a la autorización para la donación incorporar un numeral que desafecte del uso público el inmueble, lo cual constituye una facultad de la Asamblea Legislativa atendiendo a lo que dispone el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política.

En otro orden, es necesario que en el artículo incorpore todas las características de la propiedad y no solo el número de plano catastrado, a saber: Finca Inscrita en el Partido de Guanacaste, matrícula folio real Nº 142524---000, situada en el distrito 9-Tamarindo Cantón 3-Santa Cruz, naturaleza: terreno área verde, linderos: Norte Calle Pública con 40 metros 21 decímetros cuadrados, Sur y Este: Alturas de Coronado Dos S.A., Oeste: Asociación de Desarrollo Integral de Villareal, mide: mil ochocientos ochenta y un metros con veintitrés decímetros cuadrados, plano catastrado: G-0981716-2005.

También se deben incluir los números de cédulas jurídicas del donante Municipalidad de Santa Cruz, la cual es 3-014-042109 y la de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, cédula jurídica 3-007-610100, así como las reservas de la Ley de Aguas y Ley de Caminos Públicos como parte de las reservas o afectaciones existentes, con las citas respectivas, indicando que la donación se deberá aceptar con estas reservas o afectaciones respectivas.

Todo esto, además debe estar incluido en el acuerdo municipal respectivo, previo a la modificación del texto vía moción.

Cabe indicar que el bien quedaría afecto a un nuevo uso público (Centro Infantil de Nutrición Integral de Villareal), por consiguiente, eso también tiene que estar en el acuerdo municipal respectivo.

Artículo 2

Establece que la Dirección Nacional de CEN-CINAE no podrá vender, hipotecar, ignorar o ceder el terreno traspasado.

Debe tomarse en cuenta que el inmueble está siendo afectado a un nuevo uso público y solo por Ley le podrá ser modificado. De ahí, que las limitaciones establecidas forman parte de dicha afectación.

Artículo 3

Autoriza a la Municipalidad de Santa Cruz y a la Dirección Nacional de CEN-CINAI, para que la escritura sea tramitada a través de la Procuraduría General de la República.

En primer lugar, se debe de indicar que la escritura pública la emitiría la Notaría del Estado, que es una dependencia de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, sobre esta clase de disposiciones que ordena a la Notaría del Estado realizar la escritura entre dos entes públicos, se debe de señalar que la misma es innecesaria, pues la competencia de la Notaría del Estado ya esta prevista en el ordenamiento jurídico, así como las exoneraciones pertinentes, razón por la cual esta disposición es innecesaria.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Como se indicó debe de desafectarse el bien, compensando el área verde, de previo a autorizar la donación.

Esto debe hacerse constar en un artículo que anteceda el ordinal 1 actual y debe de reflejarse en el título del proyecto de ley.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley puede ser aprobado con mayoría absoluta de votos presentes en el Plenario Legislativo.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 constitucional este proyecto de ley NO puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplado en el artículo 124 constitucional como lo es la desafectación y afectación de un bien al uso público.

Asimismo, eventualmente requeriría de 38 votos, si la limitación impuesta a la propiedad excede de 10 años.

Consultas Obligatorias:

- Municipalidad de Santa Cruz.

Consultas Facultativas:

- Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.

VI. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- Artículo 50, en cuanto establece la garantía constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de los habitantes de la República
- Artículo 121 incisos 1) y 14) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa, de aprobar leyes y de afectar y desafectar bienes al dominio público, respectivamente.
- Artículo 169 y siguientes, en cuanto regula el régimen municipal.

Leyes

- Código Civil, Ley Nº 30 del 19 de abril de 1885 y sus reformas.
- Código Municipal, Ley N° 7794, de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

VII. ANEXOS

- Certificación Literal de la inscripción de la finca, inscrita en el Partido de San José, matrícula folio real número 142524-000.
- Certificación de la cédula jurídica de la Municipalidad de Santa Cruz.
- Certificación de la cédula jurídica de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral
- Certificación del plano catastrado Nº G-0981716-2005.

Elaborado por: aps
/*lsch// 18-9-2019
c. archivo