DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU- 250-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS PARA QUE SE SEGREGUE UN TERRENO DE UN BIEN INMUEBLE DE SU PROPIEDAD, SE MODIFICA SU USO Y NATURALEZA Y SE AUTORIZA SU DONACIÓN, AL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE, (INA) GRAVILIAS, DESAMPARADOS"

EXPEDIENTE Nº 20.904

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MAGDA PÉREZ ÁLVAREZ
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

6 DE OCTUBRE, 2020

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 Desafectación de “Parques” o Zonas Verdes de Uso Común 5
2.4 Antecedentes Legislativos del Proyecto en Análisis 6
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 6
Artículo 1 6
Artículo 2 7
Artículo 3 8
IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 8
Votación 8
Delegación 8
Consultas 8
Obligatorias 8
Facultativas 8
V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY 9

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS PARA QUE SE SEGREGUE UN TERRENO DE UN BIEN INMUEBLE DE SU PROPIEDAD, SE MODIFICA SU USO Y NATURALEZA Y SE AUTORIZA SU DONACIÓN, AL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE, (INA) GRAVILIAS, DESAMPARADOS"

EXPEDIENTE N° 20.904

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone autorizar a la Municipalidad de Desamparados a segregar un inmueble de su propiedad, modificar su uso y naturaleza, para que pase de terreno de parque, a terreno destinado a oficinas, talleres, aulas y zona verde de la sede del Instituto Nacional de Aprendizaje. Asimismo, se autoriza su donación al Instituto Nacional de Aprendizaje, (INA) de Gravilias, Desamparados.

Como se indica en la exposición de motivos, el Instituto Nacional de Aprendizaje ha ocupado desde hace varios años el bien inmueble municipal y se encuentra asentado en el terreno mencionado. Además, el terreno será destinado a la construcción de las instalaciones de este instituto en Desamparados, con el fin de ampliar los servicios que presta a la comunidad, pero al estar a nombre de la Municipalidad de Desamparados al INA le resulta imposible realizar esas mejoras.

Finalmente, se autoriza a la Notaría del Estado a confeccionar la escritura de traspaso y a realizar lo pertinente para su inscripción en el Registro Nacional, quedando también autorizada la Procuraduría General de la República a corregir los defectos que señale el Registro.

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 facultativo y que persigue llanamente la remoción de un obstáculo legal que imposibilita a las instituciones públicas 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 el 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 del Estado 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, quienes, para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona".
>
> "**ARTÍCULO 262**.- Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas."

Por su parte, los bienes de dominio privado son conocidos como bienes patrimoniales del Estado y son aquellos en los cuales no concurre la circunstancia de la afectación a un uso o servicio público, por lo que están sujetos al régimen de

derecho privado, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 261 del Código Civil.

En el caso que nos ocupa el bien a desafectar y donar es un bien de dominio público dado que la naturaleza del inmueble es “terreno destinado a parque”.

2.3 Desafectación de “Parques” o Zonas Verdes de Uso Común

La desafectación es una atribución de la Asamblea Legislativa, misma que puede encontrar límites dentro de los cuales, por ejemplo, se encuentran los derechos fundamentales de los habitantes de la República.

Los parques y zonas verdes, 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 garantizar a las y los habitantes de la República, un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por ende, suprimir una afectación de esa naturaleza, solo sería posible si se garantiza una compensación 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".

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 había 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."

Tomado en cuenta lo esbozado, necesariamente el proyecto de ley debe contener dentro de su articulado la compensación que la Municipalidad de Desamparados hará a la comunidad con un terreno en las mismas condiciones del que se desafecta y dona.

2.4 Antecedentes Legislativos del Proyecto en Análisis

La intención que propone la iniciativa de estudio ya había sido presentada a la corriente legislativa con el expediente 19.199, sin embargo, por vencimiento del plazo cuatrienal se archivó el 17 de julio de 2018.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Dispone la autorización para que la Municipalidad de Desamparados segregue un lote de su propiedad inscrito en el Registro Público bajo el sistema de folio real N° 1-300076-000, cuya medida es de 5.700.05 decímetros cuadrados.

Sin embargo, la redacción de este artículo es imprecisa y por tanto debe ser corregida.

Al respecto se recomienda agregar después de la palabra *"inscrita"* la frase *"en el Registro Público de la propiedad",* además, indicar el término "***matrícula*** de *folio real".*

En cuanto a la ubicación se indica que la finca está ubicada en el distrito 12°, pero según información registral la ubicación es en el distrito 01 Desamparados. Asimismo, se consigna que se encuentra en Gravilias, no obstante, el Cantón es 03 Desamparados.

Otro aspecto que se debe destacar es que la naturaleza del terreno se consignó incompleta, esto es, *"terreno para parque"* siendo lo correcto "***Terreno destinado a parque lote 3-E".***

Por último, el numeral anota que el resto de la finca madre se lo reservará la Municipalidad propietaria. Al respecto en aras de no infringir el principio de seguridad jurídica, se recomienda consignar, todas las citas registrales de esta.

Artículo 2

Propone modificar el uso y naturaleza del bien inmueble a segregar conforme el artículo anterior, para que pase de terreno de parque a terreno destinado a oficinas, talleres, aulas y zona verde de la sede del Instituto Nacional de Aprendizaje y se autoriza a la Municipalidad de Desamparados para que lo done libre de gravámenes y anotaciones al Instituto Nacional de Aprendizaje, cédula de persona jurídica número 4-000-045127."

Sobre lo regulado realizamos las siguientes observaciones:

1- Previamente a llevar a cabo lo que propone este artículo es necesario en primera instancia introducir un numeral que desafecte del uso público el terreno a segregar y donar. Tal y como lo señalamos la naturaleza del inmueble es "terreno destinado a parque lote 3-E", lo que lo convierte en un bien de dominio público. Así las cosas, la desafectación también debe consignarse en el título del proyecto.

2- Tal y como lo señalamos en el apartado 2.3 de este informe, el proyecto de ley debe contener dentro de su articulado la compensación que la Municipalidad de Desamparados hará a la comunidad con un terreno en las mismas condiciones del que se desafecta y dona.

Artículo 3

Autoriza a la Notaría del Estado a confeccionar la escritura de traspaso y a realizar lo pertinente para su inscripción en el Registro Nacional, quedando también autorizada la Procuraduría General de la República a corregir los defectos que señale el Registro.

Lo que propone este artículo ya está dispuesto por el ordenamiento jurídico, en concreto, por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 3 inciso c)), en cuyo caso su indicación de forma expresa resulta innecesaria. Sin embargo, esta asesoría recomienda se mantenga la autorización a la Notaría del Estado únicamente para que se corrijan los defectos registrales o notariales que señale el Registro Nacional, esto con el fin de darle flexibilidad y allanar el trabajo de dicha notaría al confeccionar la escritura pública y sus eventuales correcciones

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de mayoría absoluta de los presentes atendiendo a lo que establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa NO puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena al requerirse la desafectación del uso público del inmueble, supuesto de excepción contenido en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- Municipalidad de Desamparados

Facultativas

- INA
- Procuraduría General de la República.

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- Ley Nº 63, Código Civil, de 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.
- Ley Nº 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas,
- Ley Nº 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 27 de septiembre de 1982 y sus reformas.
- Ley N° 7794, Código Municipal, del 30 de abril de 1998 y sus reformas.

Jurisprudencia Constitucional

- Sala Constitucional resolución N° 5976-93.
- Sala Constitucional resolución N° 4681-97.
- Sala Constitucional resolución N° 10466-00.

Elaborado por: mpa
/*lsch//6-10-2020
c. archivo