



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-120-2019

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

**“AUTORIZACIÓN AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA PARA QUE
DESAFECTE UN LOTE DE SU PROPIEDAD Y LO DONE A LA
ASOCIACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL DE FILA GUINEA
ABAJO DE GUTIÉRREZ BROWN DE COTO BRUS”**

EXPEDIENTE Nº 20.946

ELABORADO POR:

**MARYLEN ULATE MORA
ASESORA PARLAMENTARIA**

SUPERVISADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

14 DE JUNIO, 2019

Tabla de contenido

I. Resumen del proyecto de ley	3
II. Consideraciones de fondo	3
2.1 Autorización Legislativa	3
2.2 De los Bienes del Estado	3
2.3 Naturaleza del Bien a donar.....	5
2.4 Afectación y Desafectación de los Bienes Públicos	5
2.5 Naturaleza Jurídica de la Asociación Beneficiaria	5
2.6 Del Contrato de Donación.....	6
III. Análisis del articulado.....	7
Artículo 1	7
Artículo 2	7
Artículo 3	8
Artículo 4	8
IV. Aspectos de procedimiento legislativo	9
a- Votación	9
b- Delegación.....	9
c- Consultas.....	9
Facultativas:	9
V. Legislación relacionada con el proyecto de ley	9
VI. ANEXOS	9



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica
INFORME JURÍDICO
AL-DEST-IJU-120-2019

**AUTORIZACIÓN AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA PARA QUE
DESAFECTE UN LOTE DE SU PROPIEDAD Y LO DONE A LA
ASOCIACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL DE FILA GUINEA
ABAJO DE GUTIÉRREZ BROWN DE COTO BRUS**

Expediente N.º 20.946

I. Resumen del proyecto de ley

El proyecto propone la desafectar del uso público un inmueble propiedad del Ministerio de Educación, para posteriormente donarlo a la Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea Abajo de Gutiérrez Brown de Coto Brus, con el propósito de que el terreno se destine a la plaza de deportes comunal de la localidad de Fila Guinea Abajo.

Finalmente, se autoriza a la Notaria del Estado a confeccionar la respectiva escritura de donación. Asimismo se autoriza a la Procuraduría General de la República a corregir los defectos que señale el Registro Nacional.

II. Consideraciones de fondo

2.1 Autorización Legislativa

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, N° 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.

2.2 De los Bienes del Estado

Los bienes cuya titularidad le corresponde al Estado o alguna de las instituciones pertenecientes a la administración pública, incluidas las

municipalidades, poseen un régimen jurídico especial de utilización y protección, en virtud de los fines públicos o patrimoniales que tienen asignados.

Los bienes del Estado se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, según lo establecido en los artículos 261¹ y 262² del Código Civil, Ley No. 63, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.

Los bienes demaniales se caracterizan por su inalienabilidad³, imprescriptibilidad⁴ e inembargabilidad⁵, por encontrarse destinados a un uso, utilidad o servicio público.

Los bienes de dominio público son aquellos que siendo propiedad de una entidad pública están afectos a un uso, servicio público o al fomento de la riqueza nacional.

La Sala Constitucional ha dicho al respecto lo siguiente:

“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”⁶.

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

¹ “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.”

² “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.”

³ “No pueden enajenarse o traspasarse, no puede haber sobre ellos posesión ni tenencia de particulares. Su destino no puede ser variado.- Es decir, están excluidos del comercio ordinario establecido por el Derecho Civil. No susceptibles de propiedad privada.- Se excluye la posibilidad de que los mismos sean susceptibles de dominio de los particulares...”

⁴ “No se pierde con el transcurso del tiempo. Los bienes del Estado no puedan perder esa condición por el transcurso del tiempo. Esta característica es aplicable únicamente a los bienes del dominio público pero no a su uso, el cual sí puede adquirirse por medio de prescripción adquisitiva pero bajo la condición de que se encuentre autorizado expresamente en un cuerpo normativo anterior.”

⁵ “El embargo es inaplicable en los bienes de dominio público, ya que por su fin y naturaleza, dicho bien, no debe ser restringido, con limitaciones como las que impone un embargo. Los bienes demaniales se encuentren fuera del comercio de los hombres y de los medios de garantía previstos en el derecho privado.”

⁶ Sala Constitucional Voto N° 5026-97, de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete

2.3 Naturaleza del Bien a donar

De acuerdo con la certificación expedida por el Registro Nacional (que se adjunta como anexo a este informe), la finca objeto de donación se localiza en el Partido de Puntarenas, matrícula de Folio Real Número 214656-000, y se describe así: **“Segundo lote, Terreno de potrero en el cual está instalada la plaza de futbol de la Escuela de Fila Guinea”**. Esto nos permite afirmar que se trata de un bien demanial propiedad del Estado.

Establecido lo anterior, es necesario desafectar el bien de su uso para poder realizar la donación a la Asociación beneficiaria.

2.4 Afectación y Desafectación de los 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.)

Nuestro sistema en 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 procedimiento 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 inmueble, implica privarlo de ese uso público, saliendo del dominio público para incorporarse dentro de los bienes de la esfera del dominio privado. Corresponde a la Asamblea Legislativa la desafectación de los bienes destinados a un uso público.

2.5 Naturaleza Jurídica de la Asociación Beneficiaria

La asociación beneficiaria de la donación que propone esta iniciativa, se rige por lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Comunal, Ley N° 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas, cuyo Reglamento fue dictado mediante el Decreto Ejecutivo N°26935, disponiendo en el artículo 11 lo siguiente:

“Las asociaciones para el desarrollo de la comunidad son organismos comunitarios de primer grado, con una circunscripción territorial determinada. Son entidades de interés público, aunque regidas por las normas del derecho privado, y como tales, están autorizadas para promover o realizar un conjunto

de planes necesarios para desarrollar social, económica y culturalmente a los habitantes del área en que conviven, colaborando para ello con el Gobierno, las municipalidades y cualesquiera organismos públicos y privados...”.

De igual manera, el numeral 12 del de dicho reglamento establece en lo que interesa:

“Las asociaciones de desarrollo de la comunidad serán de dos tipos:

- a) Integrales: son asociaciones que representan a persona que viven en una misma comunidad y para cuya constitución es necesario que se reúna por lo menos cien de ellas, mayores de quince años.*
- b) Específicas: son asociaciones cuya finalidad es desarrollar objetivos específicos que favorezcan las condiciones económicas, sociales y culturales de una comunidad. Para su constitución es necesario que se reúnan por lo menos cincuenta personas, mayores de quince años. También podrán constituirse asociaciones específicas de carácter sectorial a nivel cantonal”.*

En igual sentido la Procuraduría General de la República ha señalado sobre este particular lo siguiente:

“(...) Las Asociaciones de Desarrollo Comunal son entidades privadas, que son declaradas de interés público en razón de las actividades que desarrollan y en razón de ello el Estado destina ayudas económicas y ciertas facilidades necesarias para el cumplimiento de sus fines, de forma tal, que se estimule el desarrollo integral de las comunidades, pero sin perder su naturaleza de entes privados (...).”⁷

Mediante anexo, se adjunta la certificación de Personería Jurídica de fecha 8 de marzo del 2019, emitida por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobernación y Policía, en la cual se indica que la Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea de Gutierrez Braun de Coto Brus, Puntarenas, cédula jurídica 3-002-708930, se encuentra vigente e inscrita al Tomo 117, Folio 344, Asiento 49473, código de registro 1567.⁸

2.6 Del Contrato de Donación

La donación es un contrato por medio del cual una de las partes (el donante), transmite a otra (el donatario), la propiedad de un determinado bien a título gratuito. Dentro de los elementos formales de la donación se exige la existencia de una escritura pública, tanto para la oferta como para la aceptación.

Es un contrato gratuito en el tanto que no existe para el donante ninguna contraprestación. Lo que existe es un acto de liberalidad y de beneficencia “animus donandi”, que tiene como consecuencia inmediata la disminución en el patrimonio del donante y el correlativo aumento patrimonial del donatario.

⁷ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C052.2002 de 8 de febrero de 2005.

⁸ Adjunto Anexo de Certificación de cédula de la Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea de Gutierrez Braun de Coto Brus, Puntarenas, cédula jurídica 3-002-708930.

Como características de la naturaleza jurídica de la donación tenemos que:

- a) Es un contrato principal, porque su existencia no está condicionada a la existencia de ningún otro contrato.
- b) Es unilateral, porque no existe contraprestación de carácter patrimonial a favor del donante. Como por ejemplo: es obligación aceptar la donación, pero esta no es una obligación de contenido patrimonial. También es obligación recibir la cosa donada.
- c) Es consensual o formal, dependiendo de lo donado.

En relación con este instituto, nuestro derecho positivo lo regula en el Código Civil en sus artículos 1393 y siguientes. Por tratarse de un bien inmueble resultan aplicables los artículos 1404, 264, 266 y 292 del Código citado⁹.

III. Análisis del articulado

Artículo 1

Desafecta del uso público un inmueble propiedad de la Ministerio de Educación, indicándose toda la información registral de la finca.

Del cotejo entre la información de carácter registral que incorporada en el proyecto y de la contenida en la certificación emitida por el Registro Nacional, se constata que es conforme en todos sus extremos.

La desafectación propuesta se enmarca dentro de las facultades constitucionales que tiene la Asamblea Legislativa, específicamente la señalada en el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política.

En otro orden, sobre la naturaleza del bien a donar, sea, “Segundo lote, terreno de potrero en el cual está instalada la plaza de deportes de la Escuela de Fila Guinea”, es menester indicar que nos encontramos frente a un uso público de “facilidad comunal” para beneficio de la comunidad.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien la intención es que el terreno aún y cuando sale del dominio del Estado mantenga su uso, esto no es una garantía dado que entra a la esfera del dominio privado de la Asociación beneficiaria, la cual está obligada a mantener ese uso solo por el plazo decenal establecido en el artículo 292 del Código Civil.

Artículo 2

Autoriza al Ministerio de Educación Pública (MEP) a donar el terreno desafectado a la Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea Abajo de Gutiérrez Brown de Coto Brus.

⁹Artículo 1404.- La donación transfiere al donatario la propiedad de la cosa donada”. “Artículo 264.- El dominio o propiedad absoluta sobre una cosa comprende los derechos: 1) De posesión; 2) De usufructos; 3) De transformación y enajenación; 4) De defensa y exclusión; y 5) De restitución e indemnización”. “Artículo 266.- La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tiene más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos pro disposición de la ley”.

Esta asesoría recomienda solicitar el criterio de la Unidad de Terrenos del Departamento de Desarrollo de Infraestructura Educativa (DIEE), del Ministerio de Educación Pública, en aras de corroborar que dicho inmueble no se tiene como indispensable para un futuro construir obras que vayan albergar algún centro educativo.

Artículo 3

Dispone que el destino de inmueble será donado a favor de la Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea Abajo de Gutiérrez Brown de Coto Brus. Asimismo, que el terreno será utilizado para plaza de deportes comunal de la localidad.

La parte dispositiva de este numeral es confusa. No es posible donar el destino o uso público que tiene el bien aún particular. Entiéndase que lo que se dona es el inmueble y que el donante puede interponer una limitación para la libre disposición del bien, en los términos establecidos en el artículo 292 del Código Civil, sea, para el caso que nos ocupa, mantener el uso actual, pero por el plazo decenal estipulado en la norma de cita. Vencido este, el beneficiario puede disponer del bien en la forma que mejor le convenga.

Ahora bien, la Asamblea Legislativa haciendo una valoración de interés social, puede estipular en este proyecto de autorización, una limitación al derecho de propiedad, atendiendo a lo que establece el artículo 45 de la Constitución Política, para lo cual la iniciativa tendría que aprobarse por los dos tercios del total de los miembros del Pleno Legislativo.

Artículo 4

Autoriza a la Notaría del Estado a confeccionar la escritura de traspaso de la donación, así como, a que la Procuraduría General de la República corrija los defectos que señale el Registro Nacional.

Este tipo de disposición es técnicamente innecesario, pues ya la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República¹⁰ impone por mandato legal a este órgano del Estado, el deber de representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse por escritura pública, con total exención fiscal (véase los artículos 3 inciso c) y el artículo 25 párrafo 3º).

Sin embargo, si es pertinente contemplar la autorización a la Procuraduría General de la República para corregir eventuales defectos de inscripción registral, con el propósito de otorgar mayor celeridad registral.

¹⁰ Ley N° 6815 del 27 de septiembre de 1982.

IV. Aspectos de procedimiento legislativo

a- Votación

El proyecto de ley requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los presentes, según lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política. Sin embargo, de valorarse introducir la limitación a la libre disposición del bien para preservar por valoraciones de interés social el uso que actualmente tiene el inmueble, la votación requerida sería de los dos tercios del total de los miembros que integran el Plenario Legislativo.

b- Delegación

La iniciativa NO puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que se encuentra dentro de las excepciones contempladas en el artículo 124 constitucional.

c- Consultas

Obligatorias: No hay

Facultativas:

- Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea Abajo de Gutiérrez Brown de Coto Brus.
- Ministerio de Educación Pública.
- Unidad de Terrenos del Departamento de Desarrollo de Infraestructura Educativa (DIEE).

V. Legislación relacionada con el proyecto de ley

Leyes:

- ✓ Código Civil, Ley No 30 del 19 de abril de 1885 y sus reformas.
- ✓ Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978.
- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949, y sus reformas.
- ✓ Ley de Desarrollo Comunal, Ley N° 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas.

VI. ANEXOS

- ✓ Finca número dos uno cuatro seis cinco seis (N.º 214656).
- ✓ Cédula de persona jurídica del Ministerio de Educación Pública (MEP), número dos - uno cero cero - cero cuatro dos cero cero dos (N.º 2-100-042002)



- ✓ Cédula de persona jurídica de la Asociación de Desarrollo Integral de Fila Guinea Abajo de Gutiérrez Brown de Coto Brus, número tres - cero cero dos dos - siete cero ocho nueve tres cero (N.º 3-0022-708930).
- ✓ Plano catastrado número P - nueve-cinco cuatro uno nueve cuatro ocho - uno nueve ocho cuatro (N.º 9-541948-1984).