DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-114-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

TEXTO SUSTITUTIVO

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE FLORES PARA QUE DESAFECTE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD, LO SEGREGUE Y LO DONE A LA ASOCIACIÓN DE EDUCADORES PENSIONADOS (ADEP)"

EXPEDIENTE Nº 20.981

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MARYLEN ULATE MORA
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

SELANA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

5 DE JUNIO DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ASPECTOS DE FONDO 3

2.1 Autorización Legislativa y Acuerdo Municipal 3

2.2 De los Bienes del Estado 6

2.3 Afectación y Desafectación de los Bienes Públicos 7

2.4 Naturaleza del Bien a Donar 8

2.5 Del Contrato de Donación 8

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO 9

Artículo 1 9

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 10

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 10

Votación 10

Delegación 10

Consultas 11

Obligatorias 11

VI.- FUENTES 11

VII.- ANEXOS 11

TEXTO SUSTITUTIVO

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE FLORES PARA QUE DESAFECTE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD, LO SEGREGUE Y LO DONE A LA ASOCIACIÓN DE EDUCADORES PENSIONADOS (ADEP)"

EXPEDIENTE Nº 20.981

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone autorizar a la Municipalidad de Flores para desafectar, segregar y donar un terreno de su propiedad ubicado en el Cantón de Flores, en Heredia, a la Asociación de Educadores Pensionados.

Para tales efectos se propone la reunión de fincas y el resto se lo reserva la Municipalidad.

Se dispone que si la mencionada Asociación se llega a disolver, el lote objeto de esta donación pasará nuevamente a ser propiedad de la Municipalidad de Flores.

Además, se establece que la escritura de inscripción se formalizará ante la Notaría del Estado y que el traspaso estará exento de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones, tanto registrales como de cualquier otra índole.

II.- ASPECTOS DE FONDO

2.1 Autorización Legislativa y Acuerdo Municipal

El tema de la autorización legislativa, ha sido de abundante tratamiento por el Departamento de Servicios Técnicos. 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 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.

Sobre este punto en particular, el Departamento de Servicios Técnicos ha señalado:

> **Acuerdo Municipal[1]**
> **«Requisitos de validez de las autorizaciones legislativas para enajenación de bienes inmuebles municipales**
>
> La corporación municipal expresa su voluntad por medio de los acuerdos del Concejo, los cuales son decisiones derivadas de un procedimiento de votación.
>
> El artículo 13 inciso i) del Código Municipal señala: *"Son atribuciones del Concejo: (…) "Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y trámite. Asimismo evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite".*
>
> Siendo que las autorizaciones deben formularse como proyectos de ley, la iniciativa sobre éstas debe partir del seno municipal mediante el acuerdo.[2]

---

[1] Tomado de Consulta No. O55-2006, redactada por la Licda. Rocío Cerdas, Sub-Directora del Departamento de Servicios Técnicos.

[2] La Sala Constitucional refiriéndose a aquellas autorizaciones que versan sobre impuestos municipales ha señalado: "No solamente son constitucionales los tributos municipales que se originen en una iniciativa del gobierno local. La jurisprudencia (V1631-91) lo que ha señalado claramente, es que existen servicios públicos que por su naturaleza, no pueden ser más que municipales y que se involucran en la definición que da el artículo 169 de la CP al señalar que "la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal". Voto de la Sala Constitucional 4681-97 de las catorce horas con cuarenta

(…)

A la luz de este contenido, cabe sostener que en primer término la única entidad autorizada legal y constitucionalmente para disponer de los recursos y bienes municipales, (su patrimonio) es la propia municipalidad a que pertenecen. La voluntad de disponer de los bienes inmuebles también es exclusiva del Concejo Municipal.

Por su parte, la Procuraduría General de la República mediante Nº C-073-97 del 9 de mayo de 1997 señaló:

"...Los alcances de estas leyes son los propios de las autorizaciones legales, es decir, son los de habilitar a la Administración para realizar un acto que, en principio, le está prohibido. En otras palabras, se remueve la imposibilidad de enajenar, de donar dichos bienes. En razón de su objeto, esas leyes autorizantes carecen de efectividad por sí mismas, puesto que requieren, además de su emisión, de la concurrencia de un acuerdo de la Institución respectiva en el sentido de aprobar la donación y en el cual se debe autorizar a su representante legal para que suscriba la escritura correspondiente".

De lo anterior se colige que para que la donación de bienes tenga su efecto jurídico, el acuerdo municipal requiere del concurso de la ley autorizante. No obstante lo anterior, de ninguna parte podemos deducir que el acuerdo municipal deba ser posterior a la emisión de dicha autorización.**»**

En consideración de todo lo antes expuesto, reiteramos que es indispensable la existencia del acuerdo municipal que sustente esta iniciativa, el cual debe constar en el expediente legislativo donde se tramita, ya que este es un requisito esencial para la tramitación del proyecto.

Es importante indicar, que lo que esta iniciativa propone ya se había acordado por el Consejo Municipal de la Municipalidad de Flores el 13 de setiembre de 2011, donde aprueba por unanimidad presentar el proyecto de Ley **"**AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE FLORES PARA DONAR TERRENO A LA ASOCIACIÓN DE EDUCADORES PENSIONADOS", EXPEDIENTE Nº 18.456, el cual obtuvo un Dictamen Unánime Afirmativo el 4 de setiembre del 2012, pero por vencimiento del plazo cuatrienal, el mismo se archivó el 11 de mayo del 2016.

---

y dos minutos del catorce de agosto de mil novecientos noventa y siete.

En el año 2018 la Municipalidad de Flores, mediante oficio AM-CE-403-2018, suscrito por el Alcalde municipal, Lic. Gerardo Rojas Barrantes, solicita que se retome la voluntad del Concejo Municipal dada en el acuerdo antes citado; sin embargo, a la fecha de la realización de este informe y a solicitud de esta asesoría no se nos proporcionó el nuevo acuerdo municipal que de sustento al proyecto de marras, para con ello constatar la voluntad de los nuevos miembros del Concejo Municipal

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 públicos se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, según lo establecido en los artículos 261[3] y 262[4] del Código Civil, Ley No. 63, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.

Los bienes demaniales se caracterizan por su inalienabilidad[5], imprescriptibilidad[6] e inembargabilidad[7], 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*

---

[3] "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."

[4] "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."

[5] "No pueden enajenarse o traspasarse, no puede haber sobre ellos posesión ni tenencia de particulares. Su destino no puede se 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…."

[6] "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."

[7] "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."

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"[8].

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. Por consiguiente, se debe considerar que no todos los bienes nacionales o municipales, son de carácter público, esto debido a que se pueden adquirir bienes de dominio privado.

De conformidad con la clasificación anteriormente expuesta, el lote a segregar y donar se clasifica entre los bienes de dominio público de la Municipalidad del cantón de Flores, por cuanto con vista en la certificación literal extendida por el Registro Público (que se adjunta a este informe), la naturaleza del inmueble es de "terreno destinado a Área Comunal".

2.3 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.)

[8] *Sala Constitucional Voto N° 5026-97, de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete.*

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, indistintamente que su propietario sea el Estado o los administrados. Corresponde a la Asamblea Legislativa la desafectación de los bienes destinados a un uso público.

En el caso de las Municipalidades, el artículo 71 del Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas, establece que "*cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa".*

2.4 Naturaleza del Bien a Donar[9]

De conformidad con la certificación expedida por el Registro Nacional, la cual se adjunta como anexo a este informe, el terreno que se propone donar, es un bien de dominio público, destinado a "área comunal".

Cabe señalar que la afectación del inmueble no se dio por ley sino por un acto administrativo a raíz de un acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad del Cantón de Flores.

Las "facilidades comunales" están bajo la administración de la Municipalidad, que si bien pueden disponer de ellas e incluso variar su destino, debe hacerlo previa consulta y aprobación de los vecinos de la comunidad. Cuando se suprime un área comunal siempre debe privar que la comunidad va a ser retribuida con una mejora mayor.

2.5 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.

[9] *Informe jurídico del expediente 18463, ST-170-2012 J. Departamento de Servicios Técnicos. Asamblea Legislativa.*

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.

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 citado[10].

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1

Autoriza a la Municipalidad de Flores para que de un inmueble de su propiedad y destinado a área comunal, se desafecte del uso público, segregue y se done a favor de la Asociación de Educadores Pensionados (ADEP), una franja de terreno (se describen las características en el artículo). Dicha franja de terreno es para ser reunida con una finca propiedad de la ADEP.

El resto de la finca madre a segregar se reunirá con otro terreno a nombre de la Municipalidad de Flores, para que quede con una medida de cuatrocientos quince metros cuadrados (415m²).

Sobre lo dispuesto en este artículo se hacen las siguientes observaciones:

1- La desafectación es una competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política), razón por la cual debe ser consignada en un numeral por separado y no dentro de la autorización que se otorga a la municipalidad a segregar y donar.

[10] *"Artículo 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 por disposición de la ley".*

2- Es importante que en el expediente conste el acuerdo del Concejo Municipal donde se dispuso autorizar la segregación, donación y reunión de fincas, ya que es necesario que exista una coincidencia entre el contenido de la eventual ley y la voluntad manifestada mediante el acuerdo municipal tomado por el Concejo de la Municipalidad del Cantón de Flores.
3- Cotejados todos los datos registrales contenidos en el artículo con los de la certificación emitida por el Registro Nacional, se verifica que son conformes.

Tomando en cuenta lo esbozado, la viabilidad de la iniciativa depende de las valoraciones de conveniencia y oportunidad que realicen los señores y señoras diputadas.

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título de la Ley debe reflejar el contenido de la misma, razón por la cual recomendamos la siguiente redacción:

“DESAFECTACIÓN DE USO PÚBLICO DE UN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA MUNICIPALIDAD DE FLORES Y AUTORIZACIÓN PARA SEGREGAR Y DONAR A LA ASOCIACION DE EDUCADORES PENSIONADOS (ADEP) Y REUNIR FINCAS”

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

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

Delegación

La iniciativa NO puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional, como es la desafectación de usos públicos a los bienes inmuebles.

Consultas

Obligatorias

- Municipalidad del Cantón de Flores.

VI.- FUENTES

Leyes:

Código Municipal, Ley N° 7794, de 30 de abril de 1998. Artículo 71 sobre la disposición de bienes municipales.

Código Civil, Ley Nº 30 del 19 de abril de 1885 que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1988, mediante ley No. 63 de 28 de setiembre de 1887 y sus reformas, artículos 261, 262 en cuanto a bienes de dominio público y artículo 292 sobre el plazo decenal de duración de las limitaciones a la propiedad, cuando el traspaso se realiza mediante donación.

VII.- ANEXOS

Certificaciones del Registro Nacional

- Informe Registral Matrícula 143859-000
- Informe Registral Matrícula 151844-000
- Informe Registral Matrícula 143858-000
- Certificación Cédula Jurídica N° 3-014-042091 de la Municipalidad de Flores.
- Certificación Cédula Jurídica N° 3-002-045539 de la Asociación de Educadores Pensionados ADEP.
- Acuerdo Municipal 103-2011, de la sesión ordinaria 103-2011 de la sesión celebrada el 13 de setiembre del 2011.
- Acuerdo Municipal 3463-14, del acta ordinaria 312-2014, de la sesión ordinaria celebrada el 27 de mayo de 2014.
- Plano Catastrado No. 4-45595-1992
- Plano Catastrado No. 4-1615926-2012
- Plano Catastrado No. 4-1640613-2013

Elaborado por: mum
/*lsch// 5-6-2019
c. archivo