



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-049-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT PARA QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA JUNTA DE EDUCACIÓN DE LA ESCUELA EXCELENCIA JUAN SANTAMARÍA DE CURRIDABAT, SAN JOSÉ”

EXPEDIENTE N° 21.003

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**MAGDA PÉREZ ÁLVAREZ
ASESORA PARLAMENTARIA**

SUPERVISADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

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

14 DE FEBRERO DE 2019



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	5
2.3 Del Contrato de Donación	6
2.4 Naturaleza Jurídica de las Juntas de Educación	6
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	8
Artículo 1	8
Artículo 2	8
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE	9
Votación	9
Delegación	9
Consultas	9
Obligatorias:	9
Facultativas:	9
V.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY	10
VI.- ANEXOS	10



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-049-2019 INFORME JURÍDICO

“AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT PARA QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA JUNTA DE EDUCACIÓN DE LA ESCUELA EXCELENCIA JUAN SANTAMARÍA DE CURRIDABAT, SAN JOSÉ”

EXPEDIENTE N° 21.003

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone autorizar a la Municipalidad de Curridabat a donar un inmueble de su propiedad a la Junta de Educación de la Escuela Excelencia Juan Santamaría de Curridabat, que es donde actualmente se encuentra construido el centro educativo.

El terreno no podrá ser traspasado, vendido, arrendado ni gravado en forma alguna, y si llegase a cambiar su uso por otro distinto al otorgado (escuela pública), el bien retornará a la municipalidad. Dicha limitación se anotará en el margen del asiento que genere su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

II.- CONSIDERACIONES 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, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, los actos de la Administración deben estar debidamente regulados por norma escrita.

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 en particular, al contemplarse una autorización para una municipalidad, resulta esencial contar con un acuerdo municipal que respalde y sustente el trámite legislativo, el cual deberá quedar constando en el expediente donde se llevan a cabo las diligencias procedimentales.

Sobre este tema, el Departamento de Servicios Técnicos ha señalado:

“Acuerdo Municipal¹

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

(...)

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 en Dictamen N° 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 inmuebles 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”.

¹ Tomado de Consulta No. O55-2006, Sub-Dirección 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 y dos minutos del catorce de agosto de mil novecientos noventa y siete.

Para el caso de marras, reiteramos que es necesario que conste en el expediente del proyecto, el acuerdo municipal requerido para darle trámite a la autorización propuesta.

2.2 De los Bienes del Estado

La Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica, OJ-101-J del 19 de octubre del 2009, en referencia a los bienes de dominio público y privado del Estado pronunció:

”Tanto los bienes demaniales como los patrimoniales son bienes públicos, porque su titularidad corresponde a un ente público. Es el criterio subjetivo de su pertenencia el que determina el carácter público y la diferencia respecto de los bienes privados. Pero, además, el régimen jurídico de los bienes públicos es particular, por lo que se diferencia total o parcialmente del aplicable a los bienes de que son titulares los sujetos privados. Lo cual deriva del hecho de que los entes públicos justifican su existencia en la satisfacción del interés público, por ende, los bienes de que son titulares deben ser usados y dispuestos en orden a dicha satisfacción.”

De conformidad con lo indicado, los bienes públicos se clasifican en: a) bienes de dominio público y b) bienes de dominio privado, conocidos también como bienes patrimoniales.

Los primeros, llamados “*demaniales*”, son aquellos que, siendo propiedad de un ente público, están afectados a un uso o servicio público, como el inmueble objeto de análisis, o bien, al fomento de la riqueza nacional. Las características de los bienes demaniales son la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Por ello, para poder ser enajenados o vendidos, están sujetos a las condiciones que expresamente establezca la Asamblea Legislativa de conformidad con el artículo 121 inciso 14) de nuestra Constitución Política.

Los bienes patrimoniales, por el contrario, son aquellos que, perteneciendo al Estado, no concurre en ellos esa circunstancia de la afectación a un uso o a un servicio público o de riqueza nacional. La anterior clasificación la podemos encontrar en los artículos 261 y 262 del Código Civil, que ha sido desarrollada por nuestra jurisprudencia constitucional, en diversas resoluciones.

Es importante traer a colación lo señalado por la Sala Constitucional en relación con los inmuebles que han sido dedicados a la educación pública, al decir que:

“Los bienes adquiridos por el Estado o las Juntas de Educación o Administrativas para dedicarlos a la educación pública, son por propia naturaleza, bienes de dominio público y sometidos a un régimen especial, en razón de los fines que deben cumplir”. (Voto N° 2562-91).

2.3 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.

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 citado³.

2.4 Naturaleza Jurídica de las Juntas de Educación

A las Juntas de Educación como sus pares las Juntas Administrativas, las leyes Nos. 181 de 18 de agosto de 1944 (Código de Educación) y 2160 de 25 de setiembre de 1957 y sus reformas (Ley Fundamental de Educación), les otorgan “plena personalidad jurídica” y patrimonios propios, es decir, han sido creadas en virtud de un acto de imperio del Estado y se les ha conferido personalidad jurídica aparte para atender una serie de fines especiales que le correspondían a éste. Sin embargo, respecto de las Juntas, como es lógico suponer respecto de la Administración Pública descentralizada, el Estado, como ente público mayor, ejerce sobre ellas una tutela administrativa al orientar, de forma general, su actuación, para lograr así una mayor coherencia y unidad en la satisfacción de los intereses públicos relacionados con la política educativa oficial.

³Artículo 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”.

Ha de tenerse presente que las Juntas de Educación tienen plena capacidad para contratar y los contratos que celebre su Presidente a nombre de la Junta - quien funge para el caso como Representante - son válidos (artículo 36 del Código de Educación). Pero, en el ejercicio de esa potestad dichas Juntas están sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes sometidos a su administración (artículo 3 del Decreto 17763-E de cita) y están obligadas a ajustarse a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa (Ley No.7494 de 2 de mayo de 1995, artículos 1 y 3) y su Reglamento Decreto No.25038-H del 6 de marzo de 1996, artículos 1 y 2.

La Procuraduría General en el Dictamen N°138 de 4 de junio de 2012, esbozó sobre las Juntas de Educación lo siguiente:

*“En ese progresivo desprendimiento de atribuciones de un ente matriz y el correlativo aumento de poderes de un centro inferior, se transita por una desconcentración mínima, media, máxima, hasta que finalmente aflora un ente descentralizado instrumental. En principio esto último ocurre cuando el ente alcanza organización propia, patrimonio exclusivo y personalidad jurídica. En punto a fines, bien puede existir una coincidencia entre los propios y los del ente matriz; incluso una influencia de este sobre aquél mediante directivas o directrices, sin que por eso se niegue la descentralización. Lo que si es definitivamente excluyente es la relación jerárquica. Sobre el manejo de patrimonio, los controles que se impongan a éste externamente, tampoco hacen desmerecer su naturaleza, máxime cuando se confieren a un órgano neutral como es la Contraloría General de la República. **Las juntas, aparte de tener personería jurídica propia y capacidad para contratar y comparecer ante los Tribunales, por disposición del artículo 36 del Código de Trabajo, tienen también patrimonio propio y capacidad de disposición de éste, ciertamente bajo determinados controles, cuya existencia, como se indicó, no excluye necesariamente un fenómeno de descentralización. Tampoco, por lo anteriormente expuesto, lo excluye que su política deba armonizar con la del Ministerio de Educación, porque la armonía es un desideratum en la acción de todos los entes públicos, máxime en aquellos con objetivos afines, empuje a lo cual las Juntas tienen los propios no necesariamente coincidentes y sí tal vez complementarios de los generales, en la medida que velan por las necesidades de un sector de la educación con problemas y soluciones particulares. Es importante agregar que las Juntas no responden de su política tan solo ante el Ministerio de Educación, también lo hacen ante la Municipalidad respectiva, que es quien, además, designa a sus miembros. Y definitivamente entre las Juntas y el Ministerio no hay relación jerárquica. Frente a lo arriba expuesto, no es posible negar la condición de ente descentralizado a las Juntas de Educación...** Puede decirse entonces que si bien en el Reglamento se señala, que dichas Juntas son delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares de la Administración Pública, que sirven a la vez como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo, eso no significa que no sean parte de aquella Administración, entendida en su sentido más amplio (artículo 1º, Ley General de la Administración Pública); y mucho menos (con mayor razón todavía), que no sean parte del Sector Público, pues no obstante que están*

integradas por particulares, normalmente padres o madres de alumnos quienes se desempeñan como miembros honoríficos, se trata de organismos a quienes se encargan cometidos públicos en materia de educación, y como tales constituyen entes públicos con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de derecho público y privado sólo que descentralizados, por lo que, si bien entre esas juntas y el Ministerio de Educación Pública no hay relación jerárquica, sí están sometidas a tutela administrativa del Poder Ejecutivo, lo que se conoce como una relación de dirección por lo que sí pueden ser objeto de órdenes, solo que referidas a la actividad mediante directrices, conforme a los numerales 26, b), 27,1, 98 a 100 de la Ley General de la Administración Pública. Estando sometidas, sobre todo, a las disposiciones del Ministerio de Educación en materia de distribución e inversión de los dineros que reciben, provenientes entre otras fuentes del Presupuesto Nacional...". (El resaltado no es del original)

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Autoriza a la Municipalidad de Curridabat a donar un inmueble de su propiedad, a la Junta de Educación de la Escuela Excelencia Juan Santamaría de Curridabat, con el propósito de materializar el traspaso del terreno que es en donde se encuentra construida la escuela, y con ello poder brindar el mantenimiento y desarrollo de proyectos que se dificultan al no contar con la titularidad de la propiedad.

Cotejadas las registrales que constan en la certificación emitida por el Registro Nacional con las contenidas en el proyecto que nos ocupa, se determina que están son concordantes.

Es importante pese a que ya se encuentra construida la escuela, que este artículo contenga que la donación se realiza con el propósito de albergar la Escuela de Excelencia Juan Santamaría ubicada en el cantón de Curridabat.

Artículo 2

Dispone que la escritura pública la realizará la Notaría del Estado, así como su inscripción. Además. Se establece que el terreno no podrá ser traspasado, vendido, arrendado ni gravado en forma alguna, y si se llegase a cambiar su uso por otro distinto al otorgado (escuela pública), retornará a la Municipalidad donataria. Esta limitación se anotará al margen del asiento que genere su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Sobre el particular, de conformidad con el inciso c) del artículo 3 de la de la Ley N° 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 22 de

setiembre de 1982 y sus reformas⁴, la Notaría del Estado representa al Estado en los actos y contratos en los que requiera la formalización en escritura pública, de ahí que no es necesario incorporar este tipo de normas en el proyecto.

Respecto a la limitación establecida, es importante recordar que nos encontramos frente a un bien que por su naturaleza (dedicado a la educación pública), se encuentra cubierto por un régimen especial, de ahí su demanialidad, razón por la cual bajo ninguna circunstancia podría salir del dominio del Estado.

Por otra parte, en cuanto a la cláusula de reversión que se propone, la misma no es procedente cuando están de por medio instituciones del Estado, y en este caso en particular, las Juntas de Educación, tal y como lo ha señalado la Procuraduría General de la República, son entes de la administración pública con una connotación de descentralización instrumental.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE

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 puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Municipalidad de Curridabat

Facultativas:

- Ministerio de Educación Pública.
- Junta de Educación de la Escuela Excelencia Juan Santamaría de Curridabat.
- Procuraduría General de la República.

⁴ **ARTÍCULO 3º.- ATRIBUCIONES:** Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:(...)c) Representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse mediante escritura pública. Cuando los entes descentralizados y las empresas estatales requieren la intervención de notario, el acto o contrato deberá ser formalizado por la Notaría del Estado, salvo en cuanto a escrituras referentes a créditos que constituyan la actividad ordinaria de la institución descentralizada”

V.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- ✓ Constitución Política de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 30, Código Civil, de 19 de abril de 1885 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas
- ✓ Ley N° 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 27 de septiembre de 1982 y sus reformas.
- ✓ Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- ✓ Código de Educación, Ley N° 181 de 18 de agosto de 1944 y sus reformas.
- ✓ Ley Fundamental de Educación, N° 2160 de 25 de setiembre de 1957 y sus reformas.

VI.- ANEXOS

- ✓ Certificación de la finca del Partido de San José, folio real 00620541-000.
- ✓ Certificación de la cédula jurídica de la Junta de Educación de la Escuela Excelencia Juan Santamaría de Curridabat.
- ✓ Plano catastrado N° SJ-0402958-1980.
- ✓ Certificación cédula Jurídica Municipalidad de Curridabat.

Elaborado por: mpa
/*Isch//14-2-2019
C. Archivo