



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -119-2018

INFORME JURÍDICO DE DICTAMEN

PROYECTO DE LEY

**“AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN PARA
QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN
ESTRELLAS DE ORO DE CONCEPCION”**

EXPEDIENTE Nº 21.038

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. Aspectos 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
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
V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY	9
VI. ANEXOS	9

DICTAMEN

**“AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN PARA
QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN
ESTRELLAS DE ORO DE CONCEPCION”**

EXPEDIENTE Nº 21.038

I. Resumen del proyecto de ley

El proyecto autoriza a la Municipalidad de la Unión a donar un inmueble de su propiedad, a la Asociación Estrellas de Oro de Concepción.

Se dispone que durante un plazo de diez años contados a partir de la publicación de esta ley, dicha Asociación no podrá traspasar, vender, arrendar, ni gravar de ninguna forma el terreno donado.

Además, se indica que en caso de que la Asociación beneficiaria llegue a disolverse o el inmueble se destine a otro uso no autorizado en la ley, el bien donado volverá de pleno derecho a ser propiedad de la Municipalidad de la Unión.

Por último, 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. Aspectos 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 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 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 mediante N° C-073-97 del 9 de mayo de 1997 señaló:

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

“...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.

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 261³ y 262⁴ del Código Civil, Ley No. 63, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.

Los bienes demaniales se caracterizan por su inalienabilidad⁵, imprescriptibilidad⁶ e inembargabilidad⁷, por encontrarse destinados a un uso, utilidad o servicio público.

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 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...”

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.”

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”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.

El inmueble que se propone donar por medio del proyecto que nos ocupa, es un bien de dominio privado de la Municipalidad de la Unión, dado que su naturaleza es “terreno de agricultura”, pero cabe aclarar que esto es respecto de la finca madre; sin embargo, analizando los estudios registrales emitidos por el Registro Nacional, dicha finca ya fue segregada y el terreno que se desea donar y se ajusta a la descripción contenida en el proyecto, tiene un número de folio real distinto al consignado en el artículo primero de la iniciativa y su naturaleza es de “solar”.

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.

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

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: Autoriza a la Municipalidad de la Unión a donar un inmueble de su propiedad a la Asociación Estrellas de Oro de Concepción. Para tales efectos, el numeral realiza a una descripción de la información registral del terreno.

Del cotejo entre la información de carácter registral que contiene el proyecto y de la contenida en las certificaciones emitidas por el Registro Nacional, realizamos las siguientes observaciones:

- 1- El número de folio real contenido en este numeral, corresponde a la finca madre, no así al terreno que realmente quiere donarse.
- 2- La finca madre fue objeto de una segregación la cual se encuentra inscrita en el Registro Nacional.
- 3- El número de folio real que corresponde a dicha segregación es 3-210255 cuyo plano catastrado es C-0751545-2001.
- 4- La descripción que del inmueble se hace, es la de la segregación de cita, razón por la cual es necesario corregir en la norma el número de folio real y consignar el que en derecho corresponde, sea, 3-210255. Para tales efectos es necesario solicitar el acuerdo municipal correspondiente.

Artículo 2: Dispone que por un plazo de diez años, contados a partir de la publicación de esta ley, la Asociación beneficiaria de la donación, no podrá traspasar, vender, arrendar ni gravar de ninguna forma el terreno donado.

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".

Actualmente, el Código Civil en su artículo 292 señala que es posible en el caso de las donaciones, establecer limitaciones a la libre disposición del bien por un plazo de diez años.

De ahí, que lo regulado en este numeral 2, es conteste con la legislación vigente.

Artículo 3: Establece que el terreno a donar, será utilizado únicamente para construir un edificio para albergue y atención del adulto mayor, el cual será administrado por la Asociación Estrellas de Oro de Concepción, organización social sin fines de lucro. Aunado a esto se señala que en caso de no cumplirse el objeto de la donación o si la Asociación beneficiaria llega a disolverse el inmueble volverá a propiedad de la Municipalidad de la Unión.

El artículo incorpora una cláusula de reversión, que si bien la Procuraduría General de la República ha externado que en los casos de donaciones de bienes públicos, es factible incluir cláusulas para revertir la propiedad del bien al Estado (OJ-096-2007, del 26 de septiembre 2007), este Departamento ha mantenido la tesis de que la norma que dispone la imposibilidad jurídica de incluir la cláusula de reversión (artículo 1396 del Código Civil), es de aplicación general y por tanto no es viable su desaplicación para casos concretos, en apego al principio de inderogabilidad singular de las normas.

Ahora bien, no podemos omitir manifestar que si las y los legisladores desean mantener la cláusula de reversión, esto conllevaría a interponer una limitación a la libre disposición del bien más allá del plazo decenal establecido en el artículo 292 del Código Civil, razón por la cual el proyecto necesariamente debe votarse por las dos terceras partes del total de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Política.

Artículo 4: Autoriza a la Notaría del Estado para que confeccione la respectiva escritura pública de donación a que se refiere la presente ley. Asimismo, se autoriza a la Procuraduría General de la República para que corrija los defectos que señale el Registro Nacional.

De conformidad con el artículo 3 inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, corresponde a la Notaría del Estado: “Representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse mediante escritura pública. Cuando los entes descentralizados y las empresas estatales requieran 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”.



De manera que no es necesario incorporar otra norma en ese sentido; 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.

IV. Aspectos de procedimiento legislativo

a- Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de las dos terceras partes de los y las legisladoras que integran la Asamblea Legislativa, dado que al incorporarse una cláusula de reversión, se estatuye una limitación a la libre disposición del bien, en los términos establecidos por el artículo 45 de la Constitución Política.

b- Delegación

La iniciativa NO puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

c- Consultas

Obligatorias:

- Municipalidad de la Unión

Facultativas:

- Asociación Estrellas de Oro de Concepción.

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949, y sus reformas
- ✓ Código Civil, Ley N° 63, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.
- ✓ La Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 02 de mayo de 1978 y sus reformas.
- ✓ Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas.

VI. ANEXOS

- Informe Registral Matrícula 3-00071153-000
- Informe Registral Matrícula 3-210255-000
- Plano Catastrado No. 3-751545-2001



- Certificación Cédula Jurídica N° 3-014-042083 de la Municipalidad de la Unión.
- Certificación Cédula Jurídica N° 3-002-369069 de la Asociación Estrellas de Oro de Concepción.
- Oficio MLU-SM 949-2018, de la Municipalidad de la Unión, sobre Acuerdo Municipal, de la sesión ordinaria 207-2018, celebrada el jueves 18 de octubre del 2018.