DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-131-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACIÓN AL ESTADO PARA DESAFECTAR UN TERRENO DE SU PROPIEDAD, SEGREGAR Y DONAR A LOS POBLADORES DEL CASERIO DE PUEBLO NUEVO DE PARRITA, EN EL CANTON DE PARRITA"

EXPEDIENTE Nº 21.124

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MARYLEN ULATE MORA
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

26 DE JUNIO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO 4

2.1 Autorización Legislativa y Principio de Legalidad 4

2.2 Bienes del Estado 4

2.3 Naturaleza del bien a donar 5

2.4 Sobre el Contrato de Donación 8

2.5 Desafectación de Bienes Públicos 8

2.6 Sobre la Cláusula de Reversión 9

III.- SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO 10

Artículo 1 10

Artículo 2 10

Artículo 3 11

Artículo 4 11

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 12

Votación 12

Delegación 12

Consultas 12

Obligatorias 12

V.- LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY 12

VI.- ANEXOS 13

AL-DEST- IJU-131-2019

INFORME JURÍDICO

"AUTORIZACIÓN AL ESTADO PARA DESAFECTAR UN TERRENO DE SU PROPIEDAD, SEGREGAR Y DONAR A LOS POBLADORES DEL CASERIO DE PUEBLO NUEVO DE PARRITA, EN EL CANTON DE PARRITA"

EXPEDIENTE Nº 21.124

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone autorizar al Estado, para que desafecte, segregue y done varios lotes de su propiedad, a las familias poseedoras u ocupantes de buena fe, ubicados en el caserío de Pueblo Nuevo de Parrita.

Al Instituto Mixto de Ayuda Social le corresponderá en coordinación con la Municipalidad de Parrita, determinar los beneficiarios finales que se beneficiarán con lo que sería la Ley, quienes destinarán el inmueble donado al régimen de patrimonio familiar el inmueble donado, el cual no podrá ser vendido, gravado, arrendado, cedido ni traspasado a tercero, hasta que no hayan transcurrido diez años desde la inscripción registral correspondiente.

De la regulación anterior quedan excluidas, las operaciones que las personas beneficiarias tengan con los entes autorizados del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, así como los gravámenes que las mutuales de vivienda impongan sobre los inmuebles traspasados y únicamente para financiar el mejoramiento y la reparación de las viviendas construidas en los lotes donados.

Además se dispone que en caso de que el terreno correspondiente se destine a otra finalidad o uso no autorizado se procederá de pleno derecho a favor del Estado la reversión de la propiedad.

Por último, se autoriza a la Notaria del Estado para que confeccione las escrituras de traspaso, y a la Procuraduría General de la República para que corrija los errores que señale el Registro Nacional.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 Autorización Legislativa y Principio de Legalidad

Con fundamento en el Principio de Legalidad, consagrado en el artículo 11[1] 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 a disponer libremente de sus bienes, sin una norma legal expresa que lo permita.

2.2 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, señaló:

> *"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."*

[1] *«Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública».*

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.

En el caso de marras, el bien inmueble que se propone segregar y donar, es de dominio público, ya que su naturaleza se describe: *"terreno ocupado hoy por el aeródromo de Parrita."*

2.3 Naturaleza del bien a donar

De acuerdo con la certificación registral emitida por el Registro Público de la Propiedad, que se adjunta como anexo a este informe, el bien a donar es terreno destinado a "Aeródromo de Parrita" o sea, nos encontramos frente a un bien de dominio público del Estado, afecto a un régimen legal y constitucional especial, por lo que es la Asamblea Legislativa quien debe resolver la desafectación para poder disponer de él y proceder así a la donación, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 121 inciso 14) Constitucional.

Esta asesoría consultó a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, específicamente a la Unidad de Supervisión de Aeródromos del Departamento de Seguridad Operacional, sobre el uso actual de ese inmueble, concretamente, sí efectivamente funciona como aeródromo? La respuesta la realiza la Arquitecta Tatiana Jiménez, indicando que al revisar el expediente que cuenta con la trazabilidad de este posible aeródromo, se indica que estuvo inscrito, pero para octubre del año de 1991 se solicitó su cierre de inscripción ante el Registro Aeronáutico Costarricense y desde entonces, no está publicado en la Información Aeronáutica (AIP). **Se adjunta copia de parte del expediente para verificar su trazabilidad.**

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

Ministerio de Obras Públicas y Transportes
DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL
SAN JOSE - COSTA RICA

910445

24 de octubre de 1991

Señor
Fernando Méndez A.
Jefe
Depto. Infraestructura Aeronáutica
S. O.

Estimado señor:

Mediante la presente me permito comunicarle que de conformidad con la Resolución número 48 de 1º de julio de 1991, publicada en la Gaceta No. 203 de fecha 24 de octubre de 1991, se procedió al cierre definitivo del Aeródromo de Parrita (Pueblo Nuevo).

Atentamente,

ASESORIA LEGAL Y REGISTRO AERONAUTICO

DIRECCION GENERAL AVIACION CIVIL COSTA RICA REGISTRO AERONAUTICO

Lic. Nidia Ma. Cordero Padilla
JEFE

NCP:alr.-

cc: Depto. Operaciones
cc: Oficina A.I.S.
cc: Archivo
cc: Consecutivo

Adj.: Fotocopia de la Resolución No. 48

DEPTO. INFRAESTRUCTURA
AERONAUTICA
25 OCT. 1991
RECIBIDO por:

APARTADO 5026 — SAN JOSE

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

blicas y Tra. ortes
E AVIACION CIVIL
OSTA RICA

La Gaceta Nº 203
Jueves 24 de octubre de 1991

OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL

Nº 48.—Ministerio de Obras Públicas y Transportes.—Consejo Técnico de Aviación Civil.—San José, a las 17,45 horas del día primero de julio de mil novecientos noventa y uno.

Se conoce informe del Departamento de Infraestructura Aeronáutica de la Dirección de Aviación Civil, en relación con el cierre definitivo del Aeródromo denominado, Parrita.

Considerando:

I.—Que en el mes de abril de 1985, fue invadido por familias precaristas el Aeródromo de Parrita, impidiéndose desde esa fecha su funcionamiento normal.

II.—Que por artículo 87 de la Ley de Presupuesto Extraordinario Nº 6995 del 24 de julio de 1985, publicada en el Alcance Nº 11 a "La Gaceta" Nº 140 del 24 de julio de 1986, se autorizó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a la Junta de Aviación Civil, para que traspasara a la Municipalidad de Parrita el terreno donde operaba el campo de aterrizaje de Parrita, ocupado en la actualidad por un numeroso grupo de precaristas. El terreno en mención será usado en programas de viviendas para personas de escasos recursos económicos.

III.—Que este Aeródromo fue cerrado en forma permanente para todo tipo de operación, mediante nota CD-19 del 18 de abril de 1989.

IV.—Que por oficio Nº 571 del 12 de junio de 1991, el Departamento de Infraestructura Aeronáutica recomendó el cierre definitivo del campo de aterrizaje de Parrita.

V.—Que el Aeródromo de Parrita se encuentra inscrito en el Registro Aeronáutico Costarricense, conforme con lo dispuesto por el numeral 38, del Reglamento para la Operación de dicho Registro. **Por tanto,**

Con fundamento en las citas de ley y consideraciones expuestas,

EL CONSEJO TECNICO DE AVIACION CIVIL, RESUELVE:

1º—Declarar el cierre definitivo del Aeródromo de Parrita (Pueblo Nuevo) y ordenar la cancelación de su asiento de inscripción del Registro Aeronáutico Costarricense.

2º—Comisionar a la Dirección General de Aviación Civil para que elabore un informe mediante el cual remita a la Notaría del Estado la documentación pertinente, para que se efectúe el traspaso de los terrenos, sobre los que se asienta el Aeródromo de Parrita a la Municipalidad del lugar.

Notifíquese y publíquese.—Mariano Guardia Cañas, Presidente del Consejo Técnico de Aviación Civil.—Aprobado por Guillermo Madriz De Mezerville, Ministro de Obras Públicas y Transportes.—(Solicitud Nº 6243).—C-3620.

Atendiendo a lo anterior, dicho terreno ya no es utilizado como aeródromo.

2.4 Sobre el 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 citado[2].

2.5 Desafectación de Bienes Públicos

Partiendo de que la afectación de un bien es la cualidad asignada con su incorporación al demanio público, por contraparte, la desafectación implica su retiro o sustracción de tal destino al uso común; de manera que esencialmente se produce un cambio en la condición jurídica del mismo, pues éste se incorpora al dominio privado, ya sea del mismo Estado o sus instituciones, perdiendo los

[2] *"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 pro disposición de la ley".*

atributos que la demanialidad le otorgaba, tales como la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

El Código Civil, Ley Nº 63, del 28 de setiembre de 1887, establece en el numeral 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 intregadas 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".

El artículo 121, inciso 14) de nuestra Constitución Política, estatuye como una atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa "*decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación*", por lo que al amparo del principio del paralelismo de las formas, la desafectación de tal uso, queda también comprendida como una prerrogativa netamente legislativa.

En opinión de la Sala Constitucional: "…*la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les puede privar o modificar el régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado, sin que sea posible una desafectación genérica, y mucho menos implícita…"* (Sentencia N° 2000-10466 de las 10:17 horas, del 24 de noviembre de 2000).

Por su parte, el numeral 69 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, del 2 de mayo de 1995, establece como límite a la Administración, la enajenación de los bienes inmuebles afectos a un fin público; indicando que estos podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su actual destino pero que en caso de no constar el procedimiento que llevó a la afectación, siempre será necesaria la autorización expresa de la Asamblea Legislativa.

2.6 Sobre la Cláusula de Reversión

El proyecto objeto de estudio contiene dentro de su articulado (artículo 3), una cláusula de reversión, figura que está regulada en el artículo 1396 del Código Civil.

Sobre el particular, el Departamento de Servicios Técnicos ha sido del criterio de que este tipo de cláusula es improcedente, a pesar de que la Procuraduría General de la República en el oficio OJ-096-2007 del 26 de setiembre del 2007 es del criterio de que tratándose de bienes públicos, es una garantía para conservar el fin que motivó la donación.

Bajo este supuesto, sea mantener la cláusula de reversión, nos encontramos frente a una disposición que limita la libre disposición del bien, y ante esto el proyecto de marras necesariamente tiene que votarse por los dos terceras partes de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, en atención al artículo 45 de la Constitución Política.

III.- SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO

Artículo 1: Autoriza al Estado a desafectar del uso público, segregar y donar un inmueble de su propiedad, haciéndose una descripción registral de la finca, e indicándose que el resto de la finca madre se la reserva el Estado

Cotejados los datos que se consignaron en el artículo de estudio, con los contenidos en la certificación emitida por el Registro Nacional, se constata que son conformes.

Iniciamos señalando, que 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. De ahí, que no es procedente enmarcarla como parte de una autorización al Estado para que lleve a cabo tal fin (no es su competencia), razón por la cual esto debe consignarse en un numeral aparte.

En otro orden, tal y como lo señalamos en el aparte 2.3 de este informe, el inmueble a desafectar, segregar y donar no es utilizado como aeródromo de Parrita según los documentos aportados, de ahí, que la viabilidad de la propuesta depende de las valoraciones de conveniencia y oportunidad a realizar por las y los legisladores.

Artículo 2: Establece que los lotes a segregar, se donarán a las familias poseedoras u ocupantes de buena fe, en el caserío de Pueblo Nuevo de Parrita. Estos inmuebles se destinarán exclusivamente a solución de vivienda.

El Instituto Mixto de Ayuda Social, en coordinación con la Municipalidad de Parrita, determinarán los beneficiarios finales, quienes destinarán al régimen de patrimonio familiar los lotes, los cuales no podrán ser vendidos, gravados, arrendados, cedidos ni traspasados a terceros, hasta que no hayan transcurrido diez años desde su inscripción en el Registro Nacional. Quedan excluidas de esta regulación, las operaciones de las personas beneficiarias que tengan operaciones con los entes autorizados del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, así como los gravámenes que las mutuales de vivienda impongan sobre los inmuebles traspasados y únicamente para financiar el mejoramiento y la reparación de las viviendas construidas en los lotes donados.

Sobre lo propuesto en este artículo, sería conveniente en resguardo de los principios de seguridad jurídica y legalidad, indicar como el IMAS y la Municipalidad de Parrita, llevarán a cabo el proceso para la escogencia de los beneficiarios finales de la donación. Al menos contemplar qué requisitos deben reunir.

Artículo 3: Estipula una cláusula de reversión en favor del Estado, en caso de que los inmuebles donados se destinen a otra finalidad o uso no autorizado en lo que sería esta Ley.

La Procuraduría General de la República ha sido del criterio que esta figura es factible utilizarla como mecanismo para garantizar el fin que se persigue al momento de donar un bien público. Ante esto y tomando en cuenta que la libre disposición del bien se ve afectada más allá del plazo decenal establecido en el artículo 292 del Código de marras, el proyecto requiere necesariamente para su aprobación de una votación de las dos terceras partes de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, en acato a lo que dispone el artículo 45 de la Constitución Política.

Artículo 4: Dispone que la Notaría del Estado confeccionará las escrituras de traspaso, las cuales estarán exentas de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones, tanto registrales como de cualquier otra índole. Asimismo, se autoriza a la Procuraduría General de la República para que corrija los errores que señale el Registro Nacional.

Sobre el contenido normativo de este artículo, es necesario observar que los artículos 3 inciso c) y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Nº 6815 de 27 de setiembre de 1982, ya imponen que los actos o contratos de los entes descentralizados deben ser formalizados por la Notaría del Estado. Por consiguiente, las escrituras correspondientes serían tramitadas conforme lo establecen los artículos citados. Por lo expuesto, no es necesario incluir normas sobre esta materia.

En cuanto a las exoneraciones contempladas en este ordinal, se remite a los artículos 25 de la Ley de la Procuraduría General de la República, así como al artículo 8 del Código Municipal[3], que son claros al indicar que las instituciones

[3] ***Ley de la Procuraduría General de la República**: Artículo **25.**—Exenciones Fiscales: La Procuraduría General de la República usará papel simple en toda clase de juicios y actuaciones, y no está obligada a suplir especies fiscales ni a presentar pliegos de papel para ningún trámite o incidente. //Gozará de franquicia postal, radiográfica y telegráfica para el cumplimiento de sus deberes. Las oficinas del Estado, las instituciones u organismos descentralizados, y las empresas estatales, estarán obligadas a suministrar a la Procuraduría General de la República los informes y certificaciones que ésta solicite, con las copias que estime convenientes, para tramitar asuntos de su competencia, los que deberán extenderse en papel simple, exentos de todo tributo presente o futuro (*DEROGADO TÁCITAMENTE en forma parcial -respecto de futuros tributos- por artículos 50 y 55 de Ley Nº 7293 de 31 de marzo de 1992)*

públicas ya están exentas para este tipo de actos. Sin embargo, debe aclararse que dicha exoneración no abarca a los beneficiarios, razón por la cual tendrían que hacerse cargo de todos estos rubros en la parte que les es proporcional.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Al contemplarse en el proyecto una cláusula de reversión, necesariamente para su aprobación se requiere de una votación de las dos terceras partes de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, atendiendo a lo que dispone el artículo 45 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa NO puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional, como lo es la desafectación a usos públicos y la votación por mayoría calificada.

Consultas

Obligatorias

- Municipalidad de Parrita
- Instituto Mixto de Ayuda Social.

V.- LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

Constitucionales

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes

- ✓ Artículos: 1404, 264, 266 y 292 del Código Civil, Ley Nº 63 del 28 de setiembre de 1887.

***Código Municipal**: Artículo 8: Concédese a las municipalidades exención de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos.*

- ✓ Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978.
- ✓ Ley General de Caminos Públicos N° 5060 de 22 de agosto de 1972.

VI.- ANEXOS

- ✓ Certificación cédula jurídica del Estado N° 2-000-045522.
- ✓ Certificación cédula jurídica de la Municipalidad de Parrita 3-014-042121
- ✓ Certificación cédula jurídica del Instituto Mixto de Ayuda Social N° 4-000-042144.
- ✓ Certificación literal de la propiedad inscrita en el sistema de Folio Real N° 00011486.

Elaborado por: mum
/*lsch// 26-6-2019
c. arch.