



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-348-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“DESAFECTACIÓN DE DOS INMUEBLES PROPIEDAD DE LA MUNICIPALIDAD
DE SAN CARLOS QUE SE LE CAMBIA SU USO Y SE AUTORIZA SU
DONACIÓN AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA”**

EXPEDIENTE N° 20.566

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I**

6 DE AGOSTO DE 2018



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	La Desafectación es un tema de Reserva Legal	6
2.4	Naturaleza Jurídica de las Calles y Caminos Públicos.....	7
2.5	Del Contrato de Donación	8
III.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	9
Artículo 1:	.....	9
Artículo 2:	.....	9
Artículo 3:	.....	9
Artículo 4:	.....	10
IV.	ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO.....	10
Votación:	.....	10
Delegación:	.....	10
Consultas:	.....	10
Obligatorias:	.....	10
Facultativas:	.....	11
V.	NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY ...	11
VI.	ANEXOS.....	11



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-348-2018 INFORME JURÍDICO

“DESAFECTACIÓN DE DOS INMUEBLES PROPIEDAD DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS QUE SE LE CAMBIA SU USO Y SE AUTORIZA SU DONACIÓN AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA”

EXPEDIENTE N° 20.566

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone desafectar del uso y dominio públicos dos inmuebles propiedad de la Municipalidad de San Carlos. Asimismo, se autoriza a dicha municipalidad a donar las propiedades desafectadas al Ministerio de Educación Pública, con el propósito de que sean destinados a albergar la Escuela de San Francisco de Florencia de San Carlos.

Finalmente, la Notaria del Estado formalizará todos los trámites de la donación y queda facultada para actualizar y corregir la naturaleza, medida, linderos y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con los datos del inmueble, así como cualquier otro dato notarial o registral.

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”.

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.*

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”.

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.

2.3 La Desafectación es un tema de Reserva Legal

En el tema de desafectación de bienes del dominio público, como lo son las calles o vías públicas, la normativa relevante es la siguiente:

El artículo 121 de la Constitución Política acopia las funciones de la Asamblea Legislativa, entre las cuales, en el inciso 14) se encuentra:

“Decretar la enajenación o la aplicación de usos públicos de los bienes propios de la Nación”

Si corresponde a la Asamblea Legislativa por ley decretar la afectación al uso público, del mismo modo, la desafectación solo puede hacerse por ley, tal como lo propone el proyecto de estudio.

En ese mismo sentido, el artículo 262 del Código Civil señala:

“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...”

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, determina 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.

De lo anterior se concluye, que en esta materia existe reserva legal por disposición constitucional, y en ese sentido, el proyecto es conforme con los objetivos propuestos.

2.4 Naturaleza Jurídica de las Calles y Caminos Públicos

Uno de los bienes inmuebles a desafectar y donar (folio real 00259101 Alajuela), tiene una naturaleza de “potrero destinado a calle pública”, razón por la cual es necesario analizar la normativa al respecto.

En relación con la regulación de las calles públicas, se remite al artículo 4 de la Ley de Construcciones (Ley N° 833 de 2 de noviembre de 1949 y sus reformas) que define la vía pública, como todo terreno de dominio público y uso común, que por disposición de la autoridad administrativa se destinare al libre tránsito, según la legislación respectiva de planificación y que de hecho esté destinado a ese uso público particular.

La Ley en mención determina la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las vías públicas, así como el ingreso a la esfera demanial de los terrenos que aparezcan destinados a este uso de vía pública, como resultado de los fraccionamientos o loteos (artículos 5 y 8).

En la Ley General de Caminos Públicos, N° 5060 de 22 de agosto de 1972 y sus reformas, se establece una clasificación de los caminos públicos de acuerdo a su función y el órgano institucional competente de administrarlos. Así la Red Vial Nacional está a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en tanto que la Red Vial Cantonal, conformada por los caminos que no administra el MOPT, es administrada por las municipalidades, imbuido en las cuales se ubican los caminos vecinales, calles locales y caminos no clasificados,³ dentro de las dos categorías anteriores, como sendas y veredas.

La Ley N° 5060 de cita, es clara al indicar en su artículo 2 que todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes, o que se construyan en el futuro, son propiedad del Estado, en tanto que las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción.

Por su parte, la Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 1 de noviembre de 1968 y sus reformas, específicamente los artículos 44 y 45, disponen que el dominio municipal sobre las **áreas de calles**, plazas y jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituyen por ese mismo uso, y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el mapa oficial; y que dichos inmuebles podrán ser transferidos a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador; **más si tuviesen destino**

³ Artículo 1 Ley N° 5060: Red Vial Cantonal: (.....) a) Caminos vecinales: Caminos públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicamente rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia. b) Calles locales: Vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red vial nacional. c) Caminos no clasificados: Caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento.

señalado por ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

También debe considerarse el numeral 53 de la Ley de anterior cita, ya que en el programa de renovación urbana, la facultad remodeladora permite a la municipalidad abrir y cerrar calles, así como rectificar su trazado.

Tomando en cuenta lo esbozado, tratándose de bienes de naturaleza demanial, como lo son las calles, destinados a ese uso público por medio de ley, solo mediante ley es dable variar su destino.

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.

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 citado⁴.

⁴Artículo 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*”.



III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1:

Propone la desafectación de dos inmuebles propiedad de la Municipalidad de San Carlos.

Cotejados los datos que se consignaron en el artículo de marras, verificados que coinciden en un todo con la contenida en la certificación emitida por el Registro Nacional y que se adjunta a este informe.

Es menester indicar que dada la naturaleza de ambos inmuebles, es necesaria la desafectación de su uso público, de ahí, que el artículo cumple con lo que estipula el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política.

En otro orden, dado que esta asesoría no cuenta con el plano catastrado del lote destinado a calle pública, se nos hace imposible determinar si en un futuro la afectación al uso público que en este momento tiene sería imprescindible para la comunidad, situación que es de resorte exclusivo de la Municipalidad de San Carlos.

Así las cosas, la viabilidad de lo propuesto obedece a la información técnica que dicho ente territorial, le proporcione a las y los diputados para mejor criterio, lo cual quedaría a valoraciones de conveniencia y oportunidad.

Artículo 2:

Autoriza a la Municipalidad de San Carlos a donar los dos inmuebles desafectados al Ministerio de Educación Pública.

Al respecto, reiteramos la necesidad de contar dentro del expediente con el acuerdo municipal que da respaldo a la voluntad del municipio, de donar los inmuebles descritos en el artículo primero del proyecto de estudio.

Artículo 3:

Establece que los inmuebles donados serán destinados a albergar la Escuela de San Francisco de Florencia de San Carlos.

Tal y como está redactada la norma, se propone un nuevo uso público a los inmuebles donados, sea para escuela, aspecto que está dentro de las potestades de la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 14 constitucional), y que perfectamente puede darse entre instituciones del Estado.

Artículo 4:

Dispone que la Notaría del Estado formalizará todos los trámites de esta donación mediante la elaboración de la escritura correspondiente, quedando facultada para actualizar y corregir la naturaleza, situación medida (sic), linderos y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con los datos del inmueble a donar, así como cualquier otro dato registral o notarial que sea necesario para la debida inscripción del documento en el Registro Nacional.

De conformidad con el inciso c) del artículo 3 de la Ley N° 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 22 de setiembre de 1982 y sus reformas⁵, 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. Sin embargo, esta asesoría recomienda se mantenga la autorización a la Notaría del Estado únicamente para que se corrijan los defectos registrales o notariales que señale el Registro Nacional, esto con el fin de darle flexibilidad y allanar el trabajo de dicha notaría al confeccionar la escritura pública y sus eventuales correcciones.

IV. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación:

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los y las diputadas 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.

Consultas:

Obligatorias:

- Municipalidad de San Carlos.

⁵ "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"

Facultativas:

- Ministerio de Educación Pública

V. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- ✓ Artículo 11, en relación al principio de legalidad.
- ✓ Artículo 121 inciso 14), respecto a la aplicación de usos públicos de los bienes propios de la Nación.

Leyes

- ✓ 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.
- ✓ Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 1 de noviembre de 1968 y sus reformas.
- ✓ Ley General de Caminos Públicos, N° 5060 de 22 de agosto de 1972 y sus reformas.
- ✓ Ley de Construcciones, N° 833 de 2 de noviembre de 1949 y sus reformas.

VI. ANEXOS

- ✓ Certificación expedida por el Registro Nacional sobre la propiedad partido de Alajuela, folio real 00259101-000.
- ✓ Certificación expedida por el Registro Nacional sobre la propiedad partido de Alajuela, folio real 00259105-00.
- ✓ Certificación de Cédula Jurídica, emitida por el Registro Nacional de la Municipalidad de San Carlos.
- ✓ Certificación de Cédula Jurídica, emitida por el Registro Nacional del Ministerio de Educación Pública.
- ✓ Plano catastrado N° 2-1462080-2010.