DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-296-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE CAÑAS PARA QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y CAMBIE LA NATURALEZA DEL BIEN INMUEBLE"

EXPEDIENTE Nº 21.371

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MAGDA PÉREZ ÁLVAREZ
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

28 DE NOVIEMBRE DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. ANÁLISIS DE FONDO 3

2.1 Autorización Legislativa y Acuerdo Municipal 3

2.2 Naturaleza del Bien a Donar 4

III. ANALISIS DEL ARTICULADO 5

Artículo 1 5

Artículo 2 6

Artículo 3 6

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 7

Votación 7

Delegación 7

Consultas 7

Obligatorias 7

Facultativas 7

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY 7

VI. ANEXOS 7

AL-DEST- IJU-296-2019
INFORME JURÍDICO

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE CAÑAS PARA QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y CAMBIE LA NATURALEZA DEL BIEN INMUEBLE"

EXPEDIENTE N° 21.371

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone autorizar a la Municipalidad de Cañas, para donar un terreno de su propiedad al Ministerio de Educación Pública, con el fin de que se restaure y construyan las nuevas obras para la Escuela Las Palmas, que se encuentra asentada en este y que ha quedado rezagada en infraestructura al no estar a nombre del Ministerio de Educación Pública.

Para tales efectos se dispone cambiar la naturaleza del terreno, para que pases de "terreno de parque" a terreno destinado para albergar la escuela de cita. Asimismo, el donatario o podrá traspasar, arrendar ni gravar el bien donado, excepto darlo en garantía ante instituciones del Estado para financiar proyectos de infraestructura del mismo inmueble.

La confección de la escritura de traspaso la otorgará la Municipalidad de Liberia (sic) ante la Notaria del Estado, libre de impuestos de traspaso y gastos de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.

II. ANÁLISIS 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 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 el acuerdo municipal que respalde y sustente el trámite legislativo el cual deberá constar en el expediente donde se llevan a cabo las diligencias procedimentales del proyecto.

2.2 Naturaleza del Bien a Donar

De conformidad con la información obtenida en el Registro Nacional, el terreno a donar y donde se encuentran ubicadas las instalaciones de la Escuela Las Palmas, es un bien de dominio público municipal, cuya naturaleza es: *"destinado a parque".*

No tiene conocimiento esta asesoría si el terreno forma parte de la porción que debe otorgar todo desarrollador urbanístico a la Municipalidad respectiva, como parte de las áreas para facilidades comunales y parque, atendiendo a lo que dispone el artículo 40 de la Ley N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. Sin embargo, lo cierto del caso es que el inmueble se afectó al uso público inscribiéndose como "terreno destinado a parque".

La intención del proyecto es hacer un cambio de naturaleza para que ya no sea área de parque sino su afectación pública sería para escuela.

A cerca del tópico del cambio de uso demanial, la Procuraduría General de la República ha señalado, en el reciente pronunciamiento N° C-039-2016, del 24 de febrero del 2016, donde se reitera el dictamen C-210-2002, lo siguiente:

> "El cambio de uso o destino de los bienes públicos requiere el mismo procedimiento utilizado para su afectación inicial. (…) Al respecto en el dictamen C-210-2002 se comentó:
>
> *"…En doctrina se admite que la mutación demanial externa a que dan lugar las relaciones intersubjetivas entre entidades administrativas, no entran en pugna con la regla de inalienabilidad, que sólo sustrae aquellos bienes del tráfico jurídico privado, pero no excluye las transmisiones en la esfera del Derecho Público, cuando hay un interés jurídico prevalente o más intenso a tutelar, tengan respaldo en una norma legal de rango suficiente y se garantice la inseparabilidad del régimen de domino público.*

Se altera el destino que originó la primitiva afectación, pero el bien conserva el carácter demanial que antes tenía, el carácter servicial a una función pública.

(…) Aunque la mutación demanial y la desafectación son nociones diferentes, presuponen un cambio del destino inicial del bien y, por ahí, participan de similitud interpretativa. Al decir de la Sala Constitucional cuando los bienes demaniales tienen ese carácter a causa de una afectación legal, "solamente por ley se puede privar o modificar el régimen especial que los regula" (resolución N° 2000-10466).

Para la Sala Constitucional, si la afectación a uso público es de tipo legal, "invalida los actos administrativos de enajenación o aplicación a otros usos" (voto 3789-92).” En similar sentido, ver dictámenes C-259-95 y C-282-2010”.

En igual sentido, el siguiente criterio esbozado por el Órgano Procurador, en oficio N° OJ-033-2012, del 13 de junio del 2012:

> “Ahora bien, en relación con el procedimiento que debe seguirse cuando un bien demanial administrado por un órgano del Estado pasa a ser administrado por otro, esta Procuraduría se ha pronunciado en el siguiente sentido:
>
> *“…Su consulta se relaciona, más bien, con la llamada “mutación demanial” que es cuando un bien, afecto a un servicio público y destinado a un fin público específico bajo administración de un ente o institución pública, pasa a ser administrado por otro ente o institución pública y destinado a un fin público específico distinto del anterior, sin dejar de estar afectado, genéricamente hablando, a un servicio o fin público”.*

Atendiendo a todo lo anterior, es procedente realizar el cambio de destino; sin embargo, tal y como lo ha señalado la Sala Constitucional (voto N° 4332-2000[1]) es necesario realizar la compensación del área de parque del cual se va a privar a la comunidad, lo cual debe quedar incorporado dentro del proyecto de ley en estudio.

III. ANALISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Autoriza a la Municipalidad de Cañas a donar un inmueble de su propiedad al Ministerio de Educación Pública, haciéndose una descripción de los datos registrales del terreno.

Del cotejo de la información registral contenida en el proyecto con la referida en la Certificación emitida por el Registro Nacional, se constata que en la redacción de

[1] “(…)*La municipalidad local no puede libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque, tampoco podría hacerlo el legislador –**sin definir a cambio un espacio que compense la pérdida del área de parque**–, pues ello convertiría (sic) en inconstitucional el acuerdo o la ley que así lo disponga, por irrespeto del contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de esas zonas de esparcimiento, que como se indicó, hacen parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza”*

este artículo se omitieron los linderos del terreno por donar Estos son: Norte: José Ángel Mora, Sur: Servidumbre del ICE, Este: Calle Pública con 15 m 33 cm, Oeste: José Ángel Mora.

Artículo 2

Autoriza el cambio de naturaleza del bien inmueble y se plantea que se destine a la construcción de la Escuela Las Palmas, Código dos mil seiscientos uno (2601). También, que el donatario no podrá traspasar de ninguna forma, arrendar ni gravar el bien indicado, excepto darlo en garantía ante instituciones del Estado, para financiar proyectos de infraestructura.

Reiteramos lo señalado en el aparte 2.2 de este informe respecto a que si bien, es procedente el cambio de destino de una bien demanial, en el caso que nos ocupa es necesario que en el proyecto de ley se compense a la comunidad la pérdida del área destinada a parque, de no hacerlo la iniciativa devendría en inconstitucional en los términos que ya lo ha manifestado la Sala Constitucional, al transgredirse el artículo 50 de la Constitución Política

Artículo 3

Dispone que la escritura de donación y del cambio de naturaleza del bien inmueble la otorgará la Municipalidad de Liberia (sic) ante la Notaría del Estado, libre de impuestos de traspaso y gastos de inscripción del documento ante el Registro Público de la Propiedad. Además, se exonera de la cancelación de los montos correspondientes, por impuestos, timbres y derechos de inscripción del terreno descrito en el artículo 1, en la parte que corresponda. Asimismo, se autoriza a la Notaria del Estado para que corrija los defectos que señale el Registro Nacional.

Es menester señalar que por error se está haciendo referencia en el numeral a la Municipalidad de Liberia cuando en realidad la donación la realiza la Municipalidad de Cañas, razón por la cual se debe hacer la corrección.

En cuanto al otorgamiento de la escritura de donación, es necesario señalar que conforme con lo establecido en el inciso c) del artículo 3 y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Nº 6815 de 27 de setiembre de 1982, el órgano en que se delega la realización de las escrituras de los entes descentralizados y las empresas estatales es la Notaría del Estado, de ahí, que este tipo de disposiciones son innecesarias.

Respecto a las exoneraciones propuestas, ya nuestro ordenamiento jurídico las contempla tanto en el artículo 8 del Código Municipal como en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los presentes, atendiendo a lo dispuesto por 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 lo es la afectación a uso público de los bienes de la Nación.

Consultas

Obligatorias

- Municipalidad de Cañas

Facultativas

- Ministerio de Educación Pública.

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

- Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Código Municipal, Ley N° 7794, del 30 de abril de 1998.
- Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 de 2 de mayo de 1978.
- Código de Educación, Ley N° 181, del 18 de agosto de 1944.
- Ley Fundamental de Educación, Ley Nº 2160, del 25 de setiembre de 1957.
- Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo N°38249, del 10 de febrero del 2014.

VI. ANEXOS

- Certificación literal, matrícula N° 52909.
- Plano catastrado, N° G-0463405-1982.
- Certificación de cédula jurídica de la Municipalidad de Cañas, N° 3-014-042101

- Certificación de cédula jurídica del Ministerio de Educación Pública N° 2-100-042002

Elaborado por: mpa
/*lsch//28-11-2019
c. archivo//d//s