DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-283-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE OSA PARA QUE DESAFECTE, SEGREGUE Y DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN PRO-CLÍNICA DEL DOLOR, CÁNCER Y ATENCIÓN PALIATIVA DEL CANTÓN DE OSA"

EXPEDIENTE Nº 21.398

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.

18 DE NOVIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY 3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO 3

2.1 Autorización Legislativa y Acuerdo Municipal 3

2.2 Naturaleza del Bien a Donar 4

2.3 Desafectación de Bienes Públicos 4

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 5

Artículo 1 5

Artículo 2 5

Artículos 3 y 4 6

Artículo 5 6

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 7

Votación 7

Delegación 7

Consultas 7

Obligatorias 7

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY 7

VI. ANEXOS 8

AL-DEST-IJU-283-2019

INFORME JURÍDICO

AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE OSA PARA QUE DESAFECTE, SEGREGUE Y DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN PRO-CLÍNICA DEL DOLOR, CÁNCER Y ATENCIÓN PALIATIVA DEL CANTÓN DE OSA"

EXPEDIENTE Nº 21.398

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto propone autorizar a la Municipalidad de Osa, para que segregue y done a la Asociación Pro-Clínica del Dolor, Cáncer y Atención Paliativa del Cantón de Osa, un terreno de su propiedad, inscrito en el Registro Público de la Propiedad, bajo la matrícula de folio real N° 163552-000, para que se destine exclusivamente para la construcción de la sede de esa Asociación. También, se formula la desafectación del uso público del terreno que se va a segregar.

Igualmente, se establece una cláusula de reversión, por cuanto se indica que en caso de que la asociación donataria se llegará a disolver o el bien se destine a otro uso no autorizado en la presente ley, el bien donado volverá de pleno derecho a ser propiedad de la Municipalidad de Osa. Además, se dispone que la Asociación señalada no podrá traspasar, vender, arrendar ni gravar de ninguna forma el terreno donado.

Por último, se autoriza a la Notaría del Estado para que formalice todos los trámites de la donación, por medio de la elaboración de la escritura correspondiente, la cual estará exenta del pago de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones. También, se faculta a la Notaría del Estado para que actualice y corrija la naturaleza, la situación, la medida, los linderos y cualquier error, diferencia omisión relacionados con los datos del terreno por donar, igualmente, cualquier otro dato registral o notarial que sea necesario para la debida inscripción del documento en el Registro Nacional.

II. CONSIDERACIONES 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 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.

2.2 Naturaleza del Bien a Donar

El inmueble objeto de donación es terreno destinado a la "construcción del Centro Cívico Institucional de Osa", sea, nos encontramos frente a un bien del dominio público de la Municipalidad de Osa, afectado a lo que se conoce como facilidades comunales, razón por la cual debe ser objeto de desafectación para que pueda entrar a la esfera privada de la Asociación beneficiaria.

Las "facilidades comunales" están bajo la administración de la Municipalidad que si bien, pueden disponer de ellas e incluso variar su destino, debe hacerlo previa consulta y aprobación de los vecinos de la comunidad. Cuando se suprime un área comunal siempre debe privar que la comunidad va a ser retribuida con una mejora mayor.

2.3 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 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, quiénes 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.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Plantea la autorización para que la Municipalidad de Osa, segregue y done un inmueble de su propiedad a la Asociación Pro-Clínica del Dolor, Cáncer y Atención Paliativa del Cantón de Osa, para que se construya la sede de esta.

Del cotejo entre la información de carácter registral que contiene el proyecto y la información expedida por el Registro Nacional, que se adjunta en el anexo de este informe, se constata que los datos son conformes.

Artículo 2

Dispone la desafectación del terreno por segregar y la donar. Como se apuntó, dada la naturaleza del bien (dominio público), es necesario el acto de desafectación para que pueda entrar a la esfera privada, en este caso a la de la Asociación beneficiaria, lo cual es una facultad propia de la Asamblea

Legislativa, atendiendo a lo que dispone el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política.

Artículos 3 y 4

Se establece el bien a donar será destinado exclusivamente para la construcción de la sede de la Asociación Pro-Clínica del Dolor, Cáncer y Atención Paliativa del Cantón de Osa. En el caso de que la Asociación llegue a disolverse o el inmueble se destine a un uso distinto al que se persigue con lo que sería ley, el bien volverá de pleno derecho a ser propiedad de la Municipalidad de Osa. Asimismo, la beneficiaria no podrá traspasar, vender, arrendar ni gravar, de ninguna forma el terreno donado.

Los artículos de comentario establecen el uso que debe dársele al terreno como también una cláusula de reversión.

Sobre el particular debemos señalar que si bien es cierto el Departamento de Servicios Técnicos ha sido del criterio de la cláusula de reversión es improcedente, 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, viene a constituir 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, en atención al artículo 45 de la Constitución Política.

Artículo 5

Autoriza a la Notaría de Estado para que formalice todos los trámites de la donación mediante la elaboración de la escritura correspondiente la cual estará exenta del pago de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones. También se faculta a la Notaría del Estado para que corrija la naturaleza, la situación, la medida, los linderos y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con los datos del inmueble, igualmente, cualquier otro dato registral o notarial que sea necesario para la inscripción del documento en 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, son los que imponen que los actos o contratos de los entes descentralizados deben ser formalizados por la Notaría del Estado, de ahí, que en ese supuesto la norma es innecesaria.

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[1], que son claros al indicar que las instituciones 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

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de las dos terceras partes de totalidad de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, dado que el proyecto contiene una cláusula de reversión que limita la libre disposición del bien, en los términos estipulados por el artículo 45 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 desafectación de usos públicos y la limitación a la libre disposición del bien.

Consultas

Obligatorias

- Municipalidad de Osa.

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- Constitución Política, del 7 de noviembre de 1949.
- Código Civil, Ley Nº 63 del 28 de Setiembre de 1887.
- Código Municipal, Ley Nº 7794, del 30 de abril de 1998.
- Ley General de la Administración Pública, Nº 6227, de 2 de mayo de 1978.

---

[1] ***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)*

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

VI. ANEXOS

- ✓ Certificación de la finca del partido de Puntarenas, inscrita bajo el folio real N° 163552-000.
- ✓ Certificación de cédula jurídica de la Asociación Pro-Clínica del Dolor, Cáncer y Atención Paliativa del cantón de Osa N° 3-002-659538.
- ✓ Certificación de cédula jurídica de la Municipalidad de Osa N° 3-014-042119.
- ✓ Plano Catastrado N° 6-1179967-2007.

Elaborado por: mpa
/*lsch//18-11-2019
c. archivo//d//s