DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-008-2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE SAN RAMÓN PARA QUE DONE UN INMUEBLE DE SU PROPIEDAD AL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

EXPEDIENTE Nº 22.254

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

BRADLY YAMIL CHACÓN MURILLO
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

GEORGINA GARCÍA ROJAS
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTINEZ
DIRECTOR A.I.

15 ENERO 2021

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO _____3
II.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES _____3
III.- ANÁLISIS DEL FONDO _____6
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE _____9
V.- FUENTES CONSULTADAS _____10

INFORME JURÍDICO[1]

AL-DEST-IJU-008-2021

AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE SAN RAMÓN PARA QUE DONE UN INMUEBLE DE SU PROPIEDAD AL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

EXPEDIENTE Nº 22.254

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley plantea autorizar a la Municipalidad de San Ramón para que cambie la naturaleza jurídica de un lote de su propiedad, a saber la finca del partido de Alajuela, cantón segundo San Ramón, distrito noveno Alfaro, inscrito en el Registro Nacional de la Propiedad bajo el sistema de folio real matrícula número dos-uno nueve dos dos dos dos-cero cero cero (N.°2-192222-000), cuya naturaleza es: terreno de pastos destinado a relleno sanitario, mide setenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y seis metros con catorce decímetros cuadrados (74,436.14 m^2); de terreno de uso público y que cambie a terreno para construcción.

De esta finca se va a segregar un lote que será donado al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados que será utilizado para la ampliación de la infraestructura del acueducto de agua potable para el abastecimiento de comunidades vecinas.

II.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.- Naturaleza constitucional del régimen municipal

La Constitución Política de 7 de noviembre de 1949, dedica el Título XII al "Régimen Municipal", lo que le confiere relevancia constitucional y posiciona a los gobiernos locales como organizaciones estratégicas para la atención del desarrollo cantonal.

El artículo 169 constitucional dicta que *"La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley*.".

[1] Elaborado por Yamil Chacon, Asesor Parlamentario, supervisado por Georgina García, Jefe de Área y Supervisión Final Fernando Campos, Director, Departamento de Servicios Técnicos.

Esta norma, es desarrollada por el Código Municipal, Ley N.° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas y la Ley sobre División Territorial Administrativa N.° 4366 19 de agosto de 1963 y sus reformas y la Ley de Planificación Urbana, Ley N.° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas.

El artículo 170 constitucional desarrolla la autonomía constitucional de las *corporaciones municipales* y vela por su contenido económico para el ejercicio de sus funciones: *".- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados*).

La Sala Constitucional en el Voto 5026-97, mencionó que el artículo 174 constitucional le permite al Parlamento ejercer un control tutelar sobre las iniciativas de las Municipalidades en materia de enajenación y control de patrimonio. Textualmente, este artículo cita: *"ARTÍCULO 174.- La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles. ARTÍCULO 175.- Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución."*

El voto de la Sala Constitucional, N° 5445-99, distingue los siguientes rasgos en materia de autonomía municipal:

1.- Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). 2.- Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

De esta manera que la autonomía municipal tiene tres componentes, a saber:

A.-La autonomía política: *"se define como: la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio)*"

B.- La autonomía tributaria: "*conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda*."

C.- y autonomía administrativa: *"como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.*

Para completar esta información es importante recordar que sobre la competencia de instituciones autónomas por imperativo constitucional el artículo 188 de la Carta Magna menciona literalmente lo siguiente:

"Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión."

Sobre este artículo la Sala Constitucional en el voto N.° 12.019-02, cita lo siguiente:

"Estas instituciones (autónomas) no gozan de una garantía constitucional irrestricta, ya que la ley puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que esta misma encomiende al Poder Ejecutivo. Del mismo modo, constitucionalmente es posible sujetar a esas entidades a directrices de carácter general dictadas por dicho Poder o por los órganos de la Administración Central (llamadas a completar o a fiscalizar esa política general), siendo uno de tales órganos, la Administración Presupuestaria. Dentro de sus características o requisitos de legitimidad de las directrices, la Sala ya estableció que pueden regular que, si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligarlo a hacer o impedir que actúe."

El Código Municipal en su artículo segundo establece que la municipalidad se considera como una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

La Ley 7794 del 30 de abril de 1998, Código Municipal, en su articulo "*Artículo 71, señala: "La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines. Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles,*

siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades. ***Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.*** *Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales. A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior."*

III.- ANÁLISIS DEL FONDO

ARTÍCULO 1-

El presente artículo desafecta del uso público un inmueble que es propiedad de la Municipalidad y en el mismo acto se afecta a terreno para construcción.

1.- Acuerdo Municipal

Por tratarse de una autorización para que una municipalidad pueda desafectar y donar, es requisito procesal parlamentario contar con un acuerdo municipal que respalde y sustente el trámite legislativo y deberá constar en el expediente donde se llevan a cabo las diligencias procedimentales. Debe destacarse que en la exposición de motivos se hace referencia a los acuerdos municipales N.° 03, tomado por el Concejo Municipal de San Ramón, en la Sesión N.° 32 ordinaria de 29 de setiembre de 2020 y acuerdo Municipal N.° 02, aprobado en sesión 23, celebrada el 14 de agosto de 2020, también emitido por la Municipalidad de San Ramón. Estos acuerdos no constan en el Expediente parlamentario, en su calidad de requisito legal y bajo las reglas de la rigurosidad y solemnidad que un trámite de formación de la ley requiere.

Sobre la necesidad de contar con el acuerdo municipal, el Departamento de Servicios Técnicos ha mencionado: *"Acuerdo Municipal*[2] *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

[2] Tomado de Consulta No. O55-2006, Departamento de Servicios Técnicos.

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. (…) 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 Nº 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". 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".

2.- La desafectación

Reiteramos en este caso y por tratarse de bienes inmuebles tutelados por la Municipalidad de San Ramón, que es necesario contar con el acuerdo municipal en el cual se haga constar la voluntad de la municipalidad de desafectar el inmueble de su propiedad y que sea destinado a terreno para construir.

Como ya se indicó la Ley 7794 del 30 de abril de 1998, Código Municipal, en su artículo *71, señala:* ***Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.***

Una vez que este conste en el expediente legislativo el acuerdo correspondiente, se puede proceder a desafectar y dar el nuevo destino mediante la competencia exclusiva del legislador ordinario contenida en el inciso 14 del artículo 121 constitucional, que establece como atribución de las y los legisladores *"Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación."*

Sobre esa competencia, la Sala Constitucional en la Sentencia n.° 2002-10447, de las 15:08 horas del 5 de noviembre del 2002: citó; *"A partir de lo transcrito anteriormente, se deduce que los bienes de dominio público, que por voluntad del legislador tienen un destino especial de servir a la comunidad, ese destino únicamente puede ser modificado por el mismo legislador esto porque los bienes de dominio público están sometidos por su vocación y naturaleza a un régimen jurídico especial y por lo tanto, cambiar el destino previamente*

determinado por ley o desafectar un bien, será competencia exclusiva del legislador ordinario. Las áreas verdes destinadas al uso público, en virtud de su uso y naturaleza, son parte del patrimonio de la comunidad y quedan bajo la jurisdicción de los entes municipales para que los administre como bienes de dominio público, con lo cual participan del régimen jurídico de estos bienes, que los hace inalienables, imprescriptibles e inembargables."

3.- Cotejo de documentos oficiales

Del cotejo de los documentos oficiales emitidos por el Registro Público de la Propiedad se constata que la personería jurídica de la Municipalidad es la correcta, de acuerdo con la certificación N.° 6433744-2020.

Del cotejo del estudio registral se constata que tanto número de finca; linderos; medida y naturaleza jurídica son las correctas. De acuerdo con la certificación literal emitida por el Registro de la propiedad el 03 de diciembre de 2020, a las 14 horas con diez y nueve minutos.

ARTÍCULO 2-

El presente artículo literalmente cita; *"Se segrega del lote descrito en el artículo 1, un lote con una medida de mil trescientos cuarenta metros cuadrados; (1340 m^2). Linda: al norte, con calle pública; al sur con la Municipalidad de San Ramón; al este con Broly Sociedad Anónima y al oeste con Municipalidad de San Ramón. / El resto se lo reserva la Municipalidad de San Ramón."*

1.- Con fundamento a los principios de seguridad y certeza jurídica; en concordancia a la formalidad y solemnidad los procedimientos parlamentarios, debe constar en el expediente, el plano catastrado de la porción del terreno que se va a segregar y el lote que quedará reservado por parte de la municipalidad. De no hacerlo así, las y los legisladores no sabrán lo que están autorizando. Recordemos que la seguridad registral y en especial el orden catastral alimenta la seguridad jurídica y la paz social, al dotar de toda seguridad los movimientos de las fincas en el país.

2.- El artículo 30 de la Ley de Catastro Nacional, Ley 6545 de 25 de marzo de1981, la cual es una ley de orden público de la organización urbana del país, establece en los siguientes términos la obligación de que de previo a todo trámite registral o notarial se cuente con el respectivo plano catastrado, hecho por un agrimensor y autorizado por la entidad municipal correspondiente:

"Artículo 30.- ***En todo movimiento, se debe citar un plano de agrimensura, levantado de acuerdo con las normas establecidas por el reglamento de esta ley. Se exceptúa de tal requisito las cancelaciones hipotecarias, la afectación a patrimonio familiar y el embargo. Ningún plano de agrimensura surtirá efectos legales si no hubiere sido inscrito en el Catastro Nacional. Si entre***

los planos presentados dentro de una zona catastrada, hubiere contradicción o discrepancia en los linderos con la finca contigua, se avisará a los dueños para que, de común acuerdo y con la intervención del Catastro como árbitro, se proceda a fijar el límite verdadero. *Los gastos en que se incurra correrán por cuenta del dueño del plano errado, pero si ambos dueños estuvieren equivocados, pagarán los gastos por partes iguales; todo lo anterior sin perjuicio de los trámites judiciales dispuestos por ley en esta materia. El Registro suspenderá la inscripción de los documentos que carezcan del plano catastrado, requisito fijado en el párrafo primero de este Artículo."* Lo resaltado en negrita es nuestro.

3.- Se recomienda a las y los legisladores modificar la redacción inicial del artículo para que se lea "***Se autoriza a la Municipalidad de San Ramón a segregar***…", el resto sigue igual.

ARTÍCULO 3-

Este artículo autoriza a la Municipalidad de San Ramón, para que done el inmueble segregado, libre de gravámenes y anotaciones, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, para que se destine a la ampliación de la infraestructura del acueducto de agua potable para el abastecimiento de comunidades vecinas.

Sobre este artículo reiteramos las observaciones en cuanto a las ausencias de los acuerdos de consejo municipal y presentación de planos catastrados.

La donación al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados es conteste con los artículos primeros y segundo de la Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, Ley 2726 de 14 de abril de 1961.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE

I. Votación

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley puede ser aprobado con mayoría absoluta de votos presentes en el Plenario Legislativo.

II. Delegación

De conformidad con el artículo 124 constitucional este proyecto de ley no puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, pues trata de una desafectación y afectación de un bien al uso público.

III. Consultas

El proyecto de ley debe ser consultado a la Municipalidad de San Ramón y al

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

V.- FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política

- ✓ Artículos 121; 169; 170 y 174

Leyes

- ✓ Código Municipal, Ley N.° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- ✓ Ley sobre División Territorial Administrativa N.° 4366 19 de agosto de 1963 y sus reformas.
- ✓ Ley de Planificación Urbana, Ley N.° 4240 de 15 de noviembre de 1968.
- ✓ Ley de Catastro Nacional, Ley 6545 de 25 de marzo de1981.
- ✓ Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, Ley 2726 de 14 de abril de 1961.
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 de 07 de setiembre de 1994 y sus reformas

Sala Constitucional

- ✓ Sala Constitucional, resolución N° 5026-97
- ✓ Sala Constitucional, resolución N°10447- 2002

Elaborado por: YCM
CGA/15/01/2021
Archivo