

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE ASUNTOS MUNICIPALES
Y DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO**

**DESAFECTACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, PARA QUE SE CAMBIE
SU USO COMO BIEN DE DOMINIO PATRIMONIAL**

EXPEDIENTE N° 23.307

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
24 de octubre de 2023

SEGUNDA LEGISLATURA
Del 1° de mayo de 2022 al 30 de abril de 2024

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
Del 1° de agosto de 2023 al 31 de octubre de 2023

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos diputados y diputadas, miembros de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, rendimos el presente dictamen afirmativo de mayoría, sobre el expediente N° 23.307 **DESAFECTACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, PARA QUE SE CAMBIE SU USO COMO BIEN DE DOMINIO PATRIMONIAL**, rendimos el presente DICTÁMEN AFIRMATIVO UNÁNIME, cuyo expediente fue iniciado el 25 de agosto del 2022, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 142, del 20 de setiembre del 2022.

A. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa de ley pretende desafectar un bien inmueble propiedad de la Municipalidad de San José, para que sea inscrito como bien de dominio patrimonial del Mercado de Mayoreo de la Municipalidad del cantón Central de San José y será destinado exclusivamente para el uso de mercado en el Plan Regulador de la Municipalidad de San José. El propósito es variar el carácter demanial actual que posee el Mercado de Mayoreo, para que se transforme en un bien de dominio patrimonial, manteniendo el uso de mercado, aunque renovado, moderno e innovador

La idea es que en el inmueble se puedan desarrollar otras actividades o facilidades complementarias al mercado, por ejemplo, un albergue para los comerciantes que deben llegar a la plaza muchas horas antes de su apertura, servicios sanitarios y baños públicos, servicios de alimentación variados, como sodas y restaurantes, servicios bancarios, parqueo subterráneo para camiones y un centro de valor agregado que permita el aprovechamiento de los productos frescos que llegan a comercializarse al mercado, por medio de la innovación gastronómica y su transformación con tecnologías e ingenierías de alimentos, todo ello con la participación directa y voluntaria de los propios agricultores y comerciantes instalados y por instalarse en el Mercado.

B. DEL PROCESO DE CONSULTA

El proyecto de ley se consultó a las siguientes instituciones:

- Municipalidad de San José
- Contraloría General de la República
- Procuraduría General de la República

RESPUESTAS RECIBIDAS:

Institución	Fecha y Oficio	Criterio
Municipalidad de San José	16 de noviembre de 2022 DSM-2198-2022	Este proyecto de ley constituye un primer paso para ir adelante con el proyecto de convertir el Mercado Mayoreo en un mercado urbano moderno, que ayude a detonar la regeneración urbana y el repoblamiento de la ciudad de San José. Asimismo, este proyecto de ley busca facilitar la estructuración financiera y el desarrollo del nuevo Mercado Mayoreo, permitiendo un modelo de negocio que resulte viable dentro de una iniciativa público-privada (APP) que satisfaga los intereses de los inversionistas, los concesionarios y por supuesto del gobierno local. (...) Dentro de este contexto, debemos recalcar que más allá de promover la innovación y modernización la ley propuesta, deberá de garantizar que se continuará brindando el servicio público a la ciudadanía, sin menoscabar la naturaleza de dicho espacio. Por ello, es importante dar acompañamiento en todo el proceso de anteproyecto y desarrollo constructivo”. (...) Dentro de las obligaciones que tenemos como gestores de desarrollo, es ver las necesidades actuales y llevar los espacios públicos a cambios que favorezcan la actividad comercial, como puede ser en este caso, más espacio para parqueo, un espacio más amigable con el ambiente, y además generar una estructura segura y que permita el desarrollo de otras actividades comerciales donde el cliente o

		comprador pueda tener más opciones en un espacio en el centro de la Capital. (...) En mérito de lo expuesto, valorado y estudiado, con base en las normas y principios rectores de nuestro ordenamiento jurídico examinados y transcritos, esta Corporación Municipal apoya el presente Proyecto de Ley, siendo que dicho proyecto es factible e importante, el cual no trasgrede el ordenamiento jurídico, más bien lo que busca es cumplir con el mismo, realizando el procedimiento legal permitido para pasar el dominio de un bien demanial a un bien patrimonial, lo cual permite que dicho mercado no este destinado al uso público o afectado a un servicio público permitiendo en particular, brindando con ello mayor innovación para la Ciudad de San José, además generara una gran atracción turística por los servicios que se brindaran, ya que será un proyecto inclusivo y con un gran beneficio para el disfrute para la colectividad, brindando un gran apoyo al productor y comerciantes actuales y futuros que se quieran unir a dicho proyecto, por lo que se considera viable lo indicado en el texto consultado.
Contraloría General de la República	13 de octubre de 2022 DJ-2236	Al respecto, se sugiere al legislador analizar si realmente para cumplir con las justificaciones dadas en el proyecto de ley bajo estudio, resulta indispensable retirar la condición de bien demanial al inmueble citado, ya que bajo el criterio de este órgano contralor, no resulta necesario desafectar la demanialidad del terreno donde se ubica el denominado Mercado de Mayoreo propiedad de la Municipalidad de San José, para permitir el desarrollo de las actividades o facilidades complementarias que se enlistan en las consideraciones para motivar dicha

		desafectación. Lo anterior por cuanto, las actividades complementarias citadas podrían permitirse, en principio, en la condición actual (situación que debe valorar la propia Corporación Municipal con los estudios que se requieran), o sin perjuicio que el legislador aplique el instituto de la mutación demanial. El cual es un mecanismo de transformación en cuanto a la administración y uso o destino del bien afectado, sin que se tenga como consecuencia la alteración de su demanialidad. Con dicha mutación demanial, se produce un cambio de destino para afectar el bien a otros fines, usos o servicios, también de interés público, máxime que en el caso bajo estudio la titularidad del bien no está siendo modificada, puesto que el mismo se mantiene bajo el patrimonio de la Municipalidad de San José. En esa línea de pensamiento, resulta relevante acotar algunas diferencias entre los bienes de demaniales y los bienes patrimoniales del Estado en sentido amplio, que permitan alertar sobre las consecuencias que se generan al desafectar un bien dando como resultado que este pueda ser libremente dispuesto por parte de la institución propietaria.
Procuraduría General de la República	11 de noviembre de 2022 PGR-OJ-162-2022	Sobre ese tema, en nuestro dictamen C-2010-2002 del 21 de agosto del 2002 indicamos que la mutación demanial "...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." Lo anterior resulta importante ya que la mutación demanial permitiría que la propiedad en la que se ubica el Mercado de Mayoreo permanezca dentro del régimen del dominio público de la Municipalidad de San José, y que mantenga las notas características de inalienable (fuera del comercio de los hombres), imprescriptible (no sale del dominio público por falta de uso) e inembargable (no está sujeto a embargos ni

		remates). Esas características son de vital relevancia cuando se trata de bienes destinados a la satisfacción y utilidad pública para el aprovechamiento y disfrute de todos los habitantes, pues están afectos a un régimen de sujeción especial que busca proteger los bienes y activos del Estado y sus instituciones, contrario a lo que sucede con los bienes patrimoniales, de los cuales su titular puede disponer sin tantas restricciones. Con fundamento en lo expuesto, considera esta Procuraduría que la aprobación del proyecto de ley denominado “Desafectación de un bien inmueble propiedad de la Municipalidad de San José, para que se cambie su uso como bien de dominio patrimonial”, es un asunto que se encuentra dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador; no obstante, sugerimos analizar si realmente es necesario desafectar el inmueble en el que se ubica el Mercado de Mayoreo propiedad de la Municipalidad de San José para cumplir con los objetivos mencionados en la exposición de motivos de la propuesta legal. Subsidiariamente, sugerimos considerar la posible utilización de la figura de la “mutación demanial”.
--	--	--

C. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

Los miembros de la subcomisión rinden este informe en tiempo y forma, con el fin de cumplir con lo establecido por el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para dictaminar la presente iniciativa y permitir que el proyecto avance en su trámite emitimos el presente Dictamen en tiempo y forma sobre el Expediente N.º 23.203.

Dado lo anterior, se hace la observación de que, al momento de la firma del presente informe, no constó en el expediente ni en el Sistema Legislativo el estudio del Departamento de Servicios Técnicos del expediente N.º 23.307.

D. AUDIENCIAS RECIBIDAS

En sesión ordinaria N.º 25 de 12 de abril de 2023 se recibió en audiencia al señor Mario Rodríguez Solís, Director Legal de la Municipalidad de San José en donde se refirió al proyecto de ley de la siguiente manera:

Si bien los mercados, en general, son como servicios públicos que son demaniales, el tema de la obra que se pretende hacer, o el proyecto que se pretende hacer, requiere ese cambio por diferentes razones, la principal es que no queremos que nos pase lo que pasó con el proyecto de la Villa Olímpica, la que se iba a hacer en el Cementerio Calvo, donde había un excelente diseño, ya estaban los planos y demás, ya se iba a empezar la obra pero alguien interpuso un recurso de amparo y la Sala Constitucional paró el proyecto. De manera muy precipitada se tuvo que hacer el proyecto en otro lado cuando ya venían los juegos centroamericanos, porque no se le había cambiado la naturaleza.

Por otro lado, el proyecto que se pretende hacer está fuera de las posibilidades técnicas y presupuestarias de la Municipalidad de San José, por consiguiente, se requiere de inversión y se requiere tal vez poner el bien inmueble en alguna figura de financiamiento, que lógicamente el inversor, ya sea un banco público o privado, o un particular no le va a interesar debido a que no hay ninguna garantía de que el proyecto pueda seguir adelante en vista de que es demanial y puede ser, aunque se trata de una innovación o un remozamiento del mercado como tal, nadie va a tener la seguridad plena de que pueda continuar el proyecto, de que pueda ni siquiera iniciarse porque podría pasar lo mismo.

En sí el proyecto es hacer una serie de mejoras al mercado que hay. La idea es que el mercado sigue haciendo mercado a futuro, porque es un mercado que, como ustedes ven en la exposición de motivos del proyecto, tiene muy buenos resultados, tiene mucha afluencia de público, es muy importante para el entorno en cuanto al servicio de artículos que da, a precios accesibles y demás.

Entonces, el mercado por sí solo, a pesar de que no es un mercado de una calidad como los hay otros, el mercado sí funciona y sí es importante.

(...)

Como les decía, la idea en gran medida es que el mercado siga funcionando porque es un mercado que da mucho rédito, tanto para la comunidad como para la municipalidad y que siga funcionando, pero con unas mejoras importantísimas en cuanto a más servicios, servicios de parqueo de camiones para que los camiones ya no se parqueen en la avenida 10, que ese es un problema enorme ahí, parqueos subterráneos, la posibilidad de servicio de hospedaje para los vendedores, servicios bancarios, servicios de baños y restaurante, etcétera.

Algo muy importante, porque incluso hay una propuesta de diseño que es para empatar el mercado con la idea del proyecto de distrito tecnológico, que se va a hacer donde estaba el antiguo cementerio Calvo y que, además, se va a concordar con un proyecto que tiene el Banco de Costa Rica para la parte de ellos.

La idea es, precisamente, que sea como un conjunto de renovación urbana que, lógicamente, va a tirar una línea de renovación hacia la Numar y hacia la Sabana,

y hacia donde estaba la Yamber y demás, lo cual es la idea del mercado también, como que teóricamente se empate con esa renovación del área que pretendemos.

(...)

El tema de la mutación demanial lo propuso la Contraloría, lo analizamos, pero el problema es que ese lo deja demanial siempre, entonces, no nos permite el tema de financiamiento y todo ese tema seguridad de la inversión en el lugar, lo deja casi igual, nada más que sí lo amplía. Entonces, sí se podría hacer lo que usted dice, pero nos restringe el tema que no da la seguridad que ocuparían los inversores, ese es el problema.

Yo quería agregar algo también, que a el proyecto le agregaron algo muy acertado, me parece; que es que, para que haya una seguridad de que el mercado siga siendo mercado—y no se le vaya a ocurrir a alguien cambiarle el uso que tiene—ese uso de mercado se va a incorporar al Plan Director Urbano. Entonces, sólo va a poder ser mercado a futuro. Además de que el proyecto de ley saldrá diciendo que se conserva su uso de mercado a futuro...

E. ANÁLISIS DE FONDO

Los bienes cuya titularidad le corresponde al Estado o alguna de las instituciones pertenecientes a la administración pública, incluidas las municipalidades, poseen un régimen jurídico especial de utilización y protección, en virtud de los fines públicos o patrimoniales que tienen asignados.

Los bienes públicos se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, según lo establecido en los artículos 261 y 262 del Código Civil, Ley No. 63, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.

De conformidad con la clasificación anteriormente expuesta, el inmueble destinado a mercado de mayoreo se clasifica entre los bienes de dominio público de la Municipalidad de San José, por cuanto con vista en la consulta pública realizada en el sitio oficial del Registro Público (que se adjunta a este informe), la naturaleza del inmueble es de “MERCADO MAYOREO”.

El artículo 121 de la Constitución Política establece 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).

Al respecto, la Sala Constitucional en sentencia N° 2002-03821, de las 14:58 horas, del 24 de abril del 2002, citada en la sentencia N° 2006-11346, de las 9:50, del 4 de agosto de 2006, resolvió:

“VI.- (...) Los bienes del Estado se caracterizan por ser de su exclusiva titularidad y porque tienen un régimen jurídico especial; integran la unidad del Estado y junto con su organización política, económica y social, persiguen la satisfacción –en plano de igualdad- de los intereses generales, y su objetivo final es alcanzar, plenamente, el bien común. Es ésta la principal razón para justificar el impedimento, por lo menos en principio, para la libre disposición de esta categoría de bienes. El régimen especial que los cobija, sin embargo, no alcanza por igual a todos los bienes públicos; la mayor, menor o inexistente cobertura dependerá del tipo de bien de que se trate. (...) Ello implica, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les puede privar del 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 tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar –o incorporar, según se trate- del demanio público un bien determinando e individualizado. (...) De acuerdo con lo dicho, la enajenación –transmisión del dominio- sólo podrá ser conocida por una comisión legislativa con potestad plena, en tanto no involucre bienes de la Nación en los términos expuestos” (...)

En virtud de lo señalado por la Sala Constitucional, por la naturaleza demanial que caracteriza a los bienes inmuebles destinados a mercado y siendo que estos bienes integran el patrimonio público del Estado, en el caso específico que nos ocupa en esta iniciativa, para que el Estado pueda ejercer actos de liberalidad del bien, debe existir una norma dentro del ordenamiento jurídico que la autorice. Por lo tanto, si el bien está afecto a un fin público la desafectación del bien inmueble debe realizarse de manera expresa en una ley, a través de la manifestación del principio de reserva ley.

F. CONSIDERACIONES FINALES

Tomando en consideración los argumentos esbozados en la exposición de motivos de este proyecto de ley, las consultas realizadas por parte de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, los acuerdos tomados por los respectivos órganos colegiados e instituciones representadas, emitimos el siguiente criterio:

1. La iniciativa de ley nace a partir del planteamiento de transformación del Mercado de Mayoreo como iniciativa de la Municipalidad de San José, así acordado en el Acuerdo 4, artículo IV, de la sesión ordinaria N.º 118, celebrada por la Corporación Municipal del cantón Central de San José, el 8 de agosto de 2022.
2. La Municipalidad de San José ha formulado un plan de rehabilitación urbana del corredor Transversal 24 conocido como T24. De este se desarrolló un plan maestro y diseños urbanos que permitan la creación y mejoramiento de un nuevo espacio público, infraestructura y fortalecimiento de redes, de manera que impacten y estimulen el desarrollo de esta zona de San José.
3. Según los criterios de la PGR y CGR se sugiere el uso de la mutación demanial como una figura alternativa para cumplir los objetivos del proyecto de ley, sin embargo, se considera que, aunque la mutación demanial y la desafectación son nociones que presuponen un cambio del destino inicial del bien y pueden ser interpretadas de manera similar, está claro según la jurisprudencia que ambas nociones son diferentes. Incluso las diferencias entre ambas figuras se acentúan aún más en la puesta en práctica como por ejemplo si se pretendiera habilitar un espacio dentro del bien (mercado de mayoreo) para construir un establecimiento de venta de comidas que opere bajo el modelo de concesión, ya que se podría suponer que dicha actividad podría estar fuera de la esfera de un servicio u uso público de manera permanente, o bien otro escenario que no sería factible bajo una mutación sería por ejemplo si se pretendiera apalancar una inversión sobre el bien utilizándolo como garantía.
4. A consideración nuestra el proyecto de ley cumple con la técnica legislativa según los alcances que pretende, especialmente en lo establecido en el artículo 2 donde se deja claro que el bien inmueble desafectado será destinado exclusivamente para el uso de mercado en el Plan Regulador de la Municipalidad de San José, además de los usos que se permiten por pasar a ser un bien patrimonial.

De conformidad con lo expuesto, y tomando en consideración aspectos de oportunidad y conveniencia, los suscritos Diputados, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, rendimos el presente DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA con el propósito de que el expediente 23.307 continúe con su trámite legislativo.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**DESAFECTACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, PARA QUE SE CAMBIE
SU USO COMO BIEN DE DOMINIO PATRIMONIAL**

ARTÍCULO 1- Desafectación

Se desafecta del uso y dominio público el bien inmueble propiedad de la Municipalidad del cantón Central de San José, cédula jurídica número tres-cero uno cuatro-cero cuatro dos cero cinco ocho (3-014-042058), inscrito en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, partido de San José, bajo el sistema de folio real matrícula número uno setecientos veintitrés mil seiscientos cincuenta y tres-cero cero cero (1-723651-000), que es el terreno que se describe de la siguiente manera: terreno destinado a mercado, ubicado en la provincia uno, San José; cantón 1º, San José; distrito tercero, Hospital; mide diecisiete mil quinientos cinco metros cuadrados (17505 m²), con los siguientes linderos: al norte, avenida diez; al sur, transversal número veinticuatro; al este, calle veintiocho y al oeste, Municipalidad de San José. Posee el plano catastrado SJ-uno nueve nueve cero ocho tres siete-dos mil diecisiete (SJ-1990837-2017).

ARTÍCULO 2- Bien patrimonial

El bien inmueble desafectado en el artículo anterior será inscrito como bien de dominio patrimonial del Mercado de Mayoreo de la Municipalidad del cantón Central de San José y será destinado exclusivamente para el uso de mercado en el Plan Regulador de la Municipalidad de San José, además de los usos que se permiten por pasar a ser un bien patrimonial.

ARTÍCULO 3- Autorización a la Notaría del Estado

Se autoriza a la Notaría del Estado para que proceda a formalizar e inscribir en el Registro Público la escritura de cambio de uso descrita en el artículo 1 y artículo 2; además, queda facultada para actualizar y corregir la naturaleza y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con los datos del inmueble, así como cualquier otro dato que sea necesario para su debida inscripción. Su inscripción estará exenta del pago de honorarios y de todo tipo de derechos y timbres.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES
LEGISLATIVAS III, EN SAN JOSÉ A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE
OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTITRES

Olga Morera Arrieta

Danny Vargas Serrano

Waldo Agüero Sanabria

Geison Valverde Méndez

Horacio Alvarado Bogantes

DIPUTADA Y DIPUTADOS

Parte expositiva: José Alejandro Alvarado Vega
Parte dispositiva: Guiselle Hernández Aguilar