

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

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

**AUTORIZACIÓN AL ESTADO PARA QUE, MEDIANTE DONACIÓN,
TRASPASE A FAVOR DE LA MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA
UN TERRENO DE SU PROPIEDAD**

Expediente N.º 23.374

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
24 de abril de 2024

SEGUNDA LEGISLATURA
Del 1º de mayo de 2023 al 30 de abril de 2024

SEGUNDO PERÍODO SESIONES ORDINARIAS
Del 1º de febrero al 30 de abril de 2024

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, presentamos el presente dictamen afirmativo de mayoría sobre el expediente N.º 23.374, “Autorización al Estado para que, mediante donación, traspase a favor de la municipalidad de Alajuela un terreno de su propiedad”, presentado a la corriente legislativa por la diputada Dinorah Barquero Barquero, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 207 Alcance 233 del 31 de octubre de 2022, con base en los siguientes aspectos:

A. Resumen del Proyecto

El proyecto de ley pretende que un inmueble propiedad del Estado (MOPT) bajo administración de la Municipalidad de Alajuela se traspase a la Municipalidad de Alajuela y que el uso se asigne conforme lo indica el Plan Regulador.

B. Trámite Legislativo

- El día el 3 de octubre de 2022 se presenta el proyecto de ley bajo el expediente legislativo N° 23.374.
- El 1° de febrero del 2023, el expediente legislativo ingresa al orden del día y debate de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y desarrollo local participativo.
- En la sesión ordinaria N.º 14, de 7 de febrero de 2024, la iniciativa se consultó con Municipalidad de Alajuela y a la Procuraduría General de la República.
- El 9 de febrero de 2023, el proyecto de ley se consulta obligatoriamente a la Municipalidad de Alajuela y, a través de moción aprobada, se consulta facultativamente a la Procuraduría General de la República,
- Posteriormente, el expediente venció en su plazo ordinario otorgado por el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa el pasado 14 de febrero, por lo que en las sesiones subsiguientes se presentan mociones de posposición en la espera del acuerdo municipal que dé viabilidad al proyecto de ley.

C. Del proceso de consulta

El proyecto fue consultado en dos ocasiones a la Municipalidad de Alajuela y a la Procuraduría General de la República.

C. Respuestas recibidas

A través del oficio PGR-OJ-028-2023, la Procuraduría General de la República menciona:

En el proyecto de ley no se precisa cuál es la naturaleza del bien que se pretende traspasar, ni el fin al que se destinará, y éste es un aspecto trascendental que marca el punto de partida en iniciativas como la propuesta, pues, tal y como lo hemos reiterado en nuestros pronunciamientos, las normas legales (como el artículo 76 del Código Municipal y el 75 de la Ley General de Contratación Pública) que autorizan la donación de bienes entre instituciones públicas, tienen como límite la naturaleza demanial de los bienes.

(...) Se requiere la emisión de una ley cuando el traspaso del inmueble implica también la modificación del fin público al cual se encuentra destinado, pues estaríamos frente a una mutación demanial.

En relación con el uso que actualmente se le da al bien, en la exposición de motivos se alude a la existencia y funcionamiento de una plaza de ganado, y en el voto de la Sala Constitucional no. 3018-2004 de las 8 horas 33 minutos de 26 de marzo de 2004, en el informe rendido por la Municipalidad de Alajuela se señaló:

“...el recurrente Barrantes Blandino renta los corrales número 29, 30 y 31, mientras que Aguilar Miranda tiene asignados los números 12, 26, 28, 34, 43 y 47. El corral número 50 no está asignado a ningún concesionario, sino que es municipal. El funcionamiento de la Plaza de Ganado de Montecillos data de 1957, fecha desde la cual la actividad ganadera en el lugar ha disminuido drásticamente, al punto que parte de las instalaciones se encuentran en estado de abandono y ruina. En vista de lo anterior la Municipalidad se propuso habilitar parcialmente el inmueble en cuestión, para que funcionaria paralelamente a la plaza de ganado, un campo ferial. Asimismo, en virtud de un acuerdo tomado por el Concejo Municipal que autorizó a la Cruz Roja Costarricense a utilizar parte del inmueble para la “Feria del Erizo 2004”, se puso en marcha el proyecto, lo que comprendía la demolición de estructuras, muchas en mal estado y desuso. La demolición afectó los corrales 29 y 30 de Barrantes Blandino y los 12, 26 y 28 de Aguilar Miranda. Se demolió el local 50, que, como se explicó, es municipal

y los corrales 31, 34, 46 y 45 no fueron afectados. El proyecto contempla la construcción de otros corrales, por lo que no fue la intención de la Municipalidad desconocer los derechos de los arrendatarios. Acepta también que la Municipalidad omitió informar previamente a los interesados de la realización de las obras. Alega que la plaza de ganados es un bien demanial y que se utiliza en la prestación de una especie de servicio público que busca facilitar a los ganaderos la venta de su producto en los días de feria. No pueden estas personas mantener el ganado ahí indefinidamente y su derecho sobre el bien es precario. Solicita que se desestime el recurso planteado.”

Entonces, con base en todo lo expuesto, para que el legislador pueda analizar la razonabilidad y viabilidad de la propuesta, debe constatarse cuál es el uso que actualmente posee el terreno y precisarse cuál es la intención que se persigue, para, además, ajustar el texto a ese objetivo.

Si se pretende traspasar el inmueble a la Municipalidad de Alajuela, modificando el fin público al cual se afectó el bien inicialmente, así debe indicarse de manera expresa, señalando cuál es el fin público al que quedaría afecto el terreno. Si lo pretendido es la desafectación del inmueble, para que éste sea un bien patrimonial de la Municipalidad de Alajuela, también debe precisarse así en el texto del proyecto.

En ambos supuestos, debe tenerse en cuenta lo dicho por la Sala Constitucional en cuanto a la modificación y desafectación de espacios de esparcimiento y disfrute públicos, en caso de que, en el bien objeto del proyecto exista un espacio de esa naturaleza.

Para obtener claridad en cuanto a la naturaleza del bien y la finalidad del proyecto, se sugiere contar con el criterio de la Municipalidad de Alajuela y, además, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en virtud de la afectación inicial del inmueble antes expuesta.

En cuanto al articulado del proyecto, en el artículo 1 se indica que el plano A-148693-1993 representa la finca que se pretende donar, sin embargo, al revisar en el Registro Nacional dicho plano, se observa que, ni la cabida que indica ni las colindancias, coinciden con la información de la finca publicitada en el Registro Público.

Aunado a lo anterior, de una consulta en el portal del Registro Público, consta que el plano indicado está inscrito, pero no ha generado ninguna finca, por lo cual no está asociado a la finca no. 2-11205.

De tal forma, deben efectuarse las correcciones que sean necesarias para que el plano al que se haga referencia en el proyecto de ley sea el que efectivamente corresponda a la finca que se pretende traspasar.

Además, una vez que se constate la naturaleza del bien y el destino que se le dará, así deberá especificarse en el texto del artículo 1.

En el artículo 2 se indica que con la autorización legislativa la Municipalidad de Alajuela podrá cambiar la naturaleza del bien, de conformidad con el plan regulador del cantón. En ese sentido, si la finalidad del proyecto es traspasar el bien a la Municipalidad y que éste siga estando afecto a un fin público, esa afectación no puede modificarse administrativamente, sino que debe ser autorizada mediante una ley, y, por ello, no podría habilitarse a la Municipalidad a modificar la naturaleza del bien según lo que disponga el plan regulador.

Como ya se dijo, si lo que se pretende es desafectar el bien para que ése sea un bien patrimonial de la Municipalidad, así debe disponerse expresamente.

Por medio del oficio MA-SCM-1266-2023, la Municipalidad de Alajuela transcribe acuerdo tomado por el Concejo Municipal tomado en sesión ordinaria N.º 20 de 16 de mayo de 2023, que comunica informe del alcalde municipal que dice:

“Tal y como se ha mencionado en criterios anteriores, y se reitera al inicio de este líbello, mediante el decreto 2071 de octubre de 1956 se autorizó al municipio la compra del terreno cuyo fin fue la construcción de pabellones para exposición de ganado de bajura; naturaleza que ha mantenido dicho inmueble por más de sesenta años. En ese sentido, el proyecto en consulta viene a permitir un cambio en la naturaleza del bien, de manera tal que, podrá ser modificado el mismo, sea con una ampliación en la naturaleza o un cambio radical, según se determine por parte del Municipio, con lo cual, podríamos estar en presencia de una derogatoria al decreto de los años cincuenta.

Uno de los principios básicos del sistema jurídico es el de “*lex posterior derogat priori*”, según el cual la norma posterior deroga la anterior en cuanto sean incompatibles, principio consagrado en el artículo 129 de nuestra Carta Magna al indicar que una ley” otra posterior, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario”. En sentido similar el artículo 8 del Código Civil señala que “la derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que, en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior”. La derogación puede ser expresa o tácita.

Este Proceso sí considera importante exponer nuestra preocupación en cuanto a la apertura del artículo segundo del proyecto, en cuanto a la naturaleza del bien, y se ajuste dicho artículo a mantener el uso existente, así como aquellos usos que disponga la Municipalidad, conforme a las necesidades del Cantón.

Por lo anterior, recomendamos que la redacción de dicho artículo sea la siguiente:

"ARTÍCULO 2- Mediante la presente autorización de traspaso, la Municipalidad de Alajuela ostentará la titularidad registral del bien inmueble descrito en el artículo anterior y ejercerá el pleno derecho a la administración del inmueble, ampliando la naturaleza del bien a terreno destinado al establecimiento de la Plaza de Ganado de Montecillos, así como aquellos usos que disponga la Municipalidad de Alajuela conforme a las necesidades del Cantón."

D. Informe de Servicios Técnicos

Los miembros de la subcomisión rinden este informe en tiempo y forma, con el fin de cumplir con lo que establece el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para permitir que el proyecto avance en su trámite.

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, por lo que, si el proyecto se dictamina por los diputados de la Comisión, y posterior se realizan observaciones de fondo por este Departamento, se hará necesario utilizar el recurso de mociones vía artículo 137 para enmendar el texto.

D. Análisis de Fondo

Naturaleza del bien a donar

De acuerdo con la consulta pública del Registro Nacional, la finca objeto de este proyecto de ley tiene una naturaleza de "terreno para construir en parte obras de facilidades comunales y área para juegos infantiles", con una medida de seis mil ochenta y cuatro con cuarenta y ocho decímetros cuadrados (6084,048m²).

Tomando en cuenta la naturaleza del bien, el inmueble debe ser desafectado para que pueda proceder su donación por parte de la Municipalidad.

Desafectar bienes de dominio público

Si se toma en cuenta la naturaleza del inmueble de acuerdo con la exposición de motivos (que alude a la existencia y funcionamiento de una plaza de ganado), y de acuerdo con el informe de la Municipalidad transcrito en el voto de la Sala Constitucional no. 3018-2004 de las 8 horas 33 minutos de 26 de marzo de 2004 (se utiliza en la prestación de una especie de servicio público que busca facilitar a los ganaderos la venta de su producto en los días de feria.), se puede fácilmente concluir que el inmueble se encuentra afecto al uso y dominio público.

El artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política establece que le corresponde a la Asamblea Legislativa decretar los usos públicos de los bienes propios de la Nación. La afectación se realiza por medio del procedimiento propio de la formación de la ley y es una manifestación de poder público respecto del destino y uso del bien. Sin embargo, es menester indicar que los bienes pueden quedar afectos al uso público de hecho, sea, sin que medie una ley que así lo haya dispuesto.

Por su parte, la desafectación de un bien inmueble, implica privarlo de ese uso público, saliendo del dominio público para incorporarse dentro de los bienes de la esfera del dominio privado, indistintamente que su propietario sea el Estado o los administrados. Corresponde a la Asamblea Legislativa la desafectación de los bienes destinados a un uso público.

Para el presente caso, con el fin de modificar el destino al uso común a que estaba dispuesto un inmueble de dominio público es indispensable conocer con precisión cuál es su naturaleza, a qué estaba destinado, y la finalidad que pretende darle la municipalidad al bien una vez que le sea donado, a efectos de determinar si se requiere la desafectación, y por ende su compensación; si se desea mantener dentro de la esfera pública o si se pretende incorporar dentro de los bienes demaniales de la municipalidad.

Acuerdo Municipal

Para el trámite del proyecto de ley, es necesario contar dentro del expediente con el acuerdo municipal que da respaldo a la voluntad del municipio del destino que pretende darle al bien, una vez que reciba su titularidad, por medio de la figura de la donación.

Dado lo anterior, en sesión ordinaria del concejo municipal celebrada el pasado 23 de abril, en el Concejo Municipal de Alajuela, se aprueba moción presentada por el Regidor Alonso Castillo Blandino, en la que aclara que el destino del inmueble será para el apoyo y fomento del deporte, la recreación, la cultura y la educación; así como en el comercio de ganado y cualquier otro servicio municipal.

De lo anterior, se puede inferir que en realidad lo que pretende el proyecto de ley es realizar el cambio del uso bajo la figura de la mutación demanial, y para estos efectos, según ha sido señalado por la Procuraduría General de la República, en los dictámenes C-297-2004, C-210-2002, C-028-94, C-101-2012, opinión jurídica OJ-33-2012, y en concordancia con el voto anteriormente citado de la Sala Constitucional, N.º 3789-92, la mutación demanial debe reunir varios requisitos:

La mutación demanial, por seguridad jurídica del régimen afecto, debe reunir tres requisitos:

1. Un interés público prevalente o más intenso a tutelar.

2. Respaldo en una norma de rango suficiente.
3. Garantía de la inseparabilidad del régimen jurídico público, ya que la inalienabilidad no está en duda, al ser un bien con vocación comunal.

La mutación demanial es un mecanismo de transformación en cuanto a la administración y uso o destino del bien al que fue afectado inicialmente sin alterar su demanialidad. En palabras de Cassese, 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.

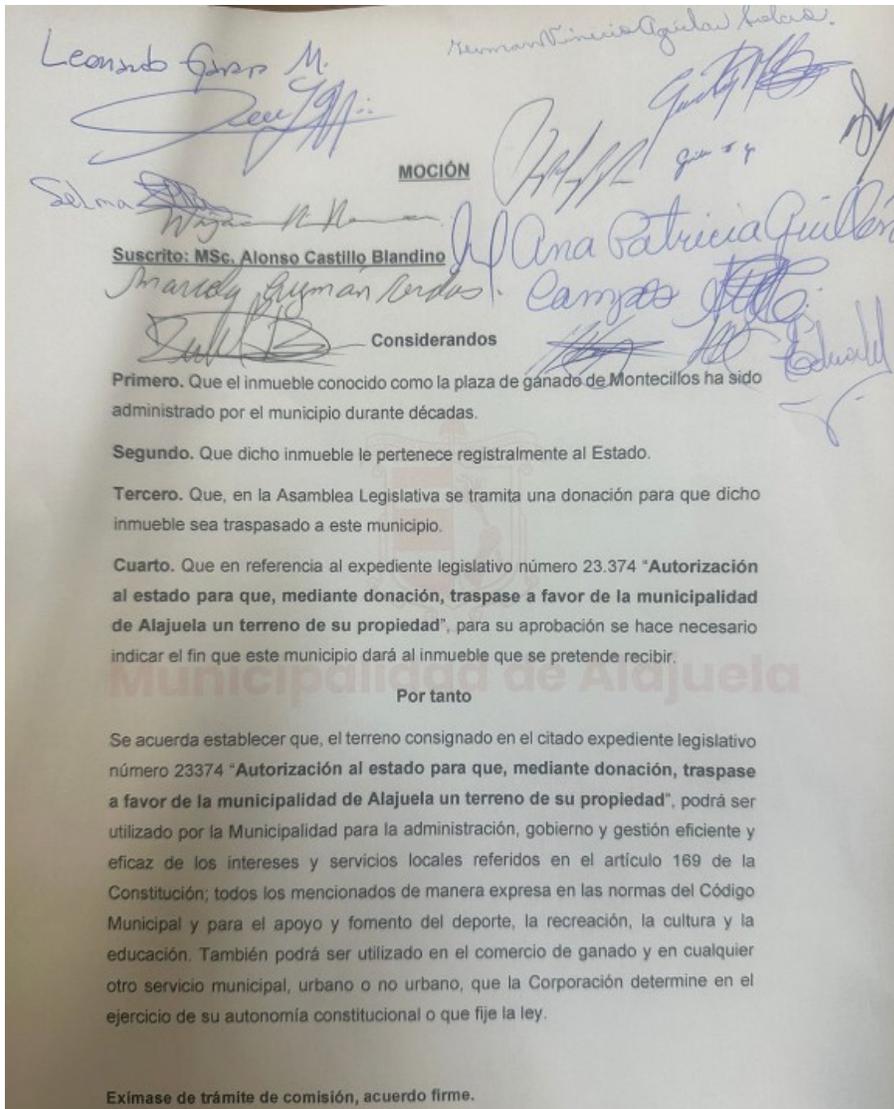
E. Conclusión

Si bien es viable oportuno y conveniente utilizar la figura de la mutación demanial para el caso en concreto, lo cierto es que el nuevo uso que oficialmente recomienda el concejo municipal de Alajuela *“así como aquellos usos que disponga la Municipalidad de Alajuela conforme a las necesidades del Cantón”*, transgrede la Constitución Política, según dispone en su artículo 121, inciso 14), tal como se explicó anteriormente en el análisis de fondo.

Ahora bien, es importante recalcar que el proyecto venció en su plazo ordinario el pasado 14 de febrero, sin embargo, el proyecto de ley se había pospuesto de su conocimiento hasta tanto se recibiera, por parte del Concejo Municipal de Alajuela, una nueva propuesta sobre el uso que se le pretende dar al inmueble, objeto del proyecto de ley.

El martes 23 de abril de 2024, el Concejo Municipal de Alajuela aprueba una moción con una nueva propuesta sobre el uso del inmueble, por lo que los diputados de la Comisión, en virtud del impedimento reglamentario para ejercer el derecho de enmienda sobre la iniciativa, acuerdan votar a favor el proyecto de ley, con el compromiso de presentar una moción vía artículo 137 que incorpore las recomendaciones de la Procuraduría General de la República, así como asignándole al inmueble usos acordes con el acuerdo municipal, siempre que no fueran contrarios a la normativa legal.

Es importante aclarar que, a la fecha de la redacción de este dictamen, no consta en el expediente el acuerdo municipal original, tomado el pasado 23 de abril; sin embargo, a través de la diputada proponente del proyecto de ley, se facilitó la siguiente copia de la moción presentada:



Por tanto, una vez que se notifique y conste en el expediente el acuerdo municipal en firme, se tendrá que realizar las correcciones que refiere la Procuraduría General y revisar los nuevos usos, a fin de que sean conforme a la legislación nacional, en resguardo de las competencias propias y exclusivas que le confiere la Constitución Política a la Asamblea Legislativa, en cuanto a la afectación de bienes demaniales, tal y como se expuso anteriormente.

Tomando en cuenta el anterior razonamiento jurídico, de oportunidad y conveniencia, planteado en el trámite de esta iniciativa, los diputados que suscriben el presente dictamen recomiendan rendir voto afirmativo sobre la iniciativa de ley expediente N° 23.374 para que continúe con su respectivo trámite en el Plenario Legislativo.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA:****AUTORIZACIÓN AL ESTADO PARA QUE, MEDIANTE DONACIÓN,
TRASPASE A FAVOR DE LA MUNICIPALIDAD DE
ALAJUELA UN TERRENO DE SU PROPIEDAD**

ARTÍCULO 1- Se autoriza al Estado, cédula jurídica número dos – cero cero cero – cero cuatro cinco cinco dos dos (N.º 2-000-045522) para que traspase, mediante la figura de la donación, la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, partido de Alajuela, bajo el folio real matrícula número uno uno dos dos cero cinco- cero cero cero (N.º 112205-000); situado en el distrito cuarto, San Antonio; con el plano catastrado número A- uno cuatro ocho seis nueve tres – nueve tres (N.º A-148693-93), con una cabida de diecisiete mil quinientos dos metros con setenta y siete décímetros cuadrados (17 502,77 m²), cuya naturaleza es terreno de potrero destinado al establecimiento de la plaza de ganado de Montecillos.

ARTÍCULO 2- Mediante la presente autorización de traspaso, la Municipalidad de Alajuela ostentará la titularidad registral del bien inmueble descrito en el artículo anterior y ejercerá el pleno derecho a la administración del inmueble, incluido el cambio de naturaleza según determine dicho órgano municipal de conformidad con el plan regulador del cantón.

ARTÍCULO 3- Se autoriza a la Notaría del Estado para que proceda con la formalización de dicho traspaso.

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
ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTICUATRO

Danny Vargas Serrano

Diego Vargas Rodríguez

Olga Morera Arrieta

Waldo Agüero Sanabria

Ariel Robles Barrantes

Geison Valverde Méndez

Horacio Alvarado Bogantes

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Mauren Pereira Guzmán
Parte dispositiva: Guiselle Hernández Aguilar