

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

**“DESAFECTACIÓN DEL USO PÚBLICO DE UN INMUEBLE
PROPIEDAD DEL ESTADO Y AUTORIZACION PARA DONARLO
A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED),
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SEDE EN EL CANTÓN DE
DESAMPARADOS PROVINCIA DE SAN JOSÉ”**

EXPEDIENTE N° 18.228

OFICIO ST.032-2012 J

Elaborado por:

LIC. ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR

Supervisado por:

LICDA. CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFA DE ÁREA

Autorizado por:

LICDA. GLORIA VALERÍN RODRÍGUEZ
DIRECTORA

31, ENERO, 2012

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO	3
A) Universidad Estatal a Distancia (UNED)	3
B) Enajenación de Bienes Estatales entre Sujetos de Derecho Público	4
C) Naturaleza del Bien Objeto de Donación	5
D) Autorización Legislativa	6
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	7
IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	8
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	9
Votación	9
Delegación	9
Consultas	9
Obligatorias.....	9
Facultativas	9
VI.- FUENTES	9
Normativas	9
Jurisprudenciales	9
Administrativas.....	10
VII. ANEXOS.....	10

INFORME JURÍDICO¹

“DESAFECTACIÓN DEL USO PÚBLICO DE UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO Y AUTORIZACION PARA DONARLO A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED), PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SEDE EN EL CANTON DE DESAMPARADOS PROVINCIA DE SAN JOSÉ”

EXPEDIENTE N° 18.228

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Esta iniciativa pretende la donación de un bien inmueble propiedad del Estado a favor de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) con el propósito de llevar a cabo la construcción de una Sede Regional, como respuesta a las necesidades de la población estudiantil.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

A) Universidad Estatal a Distancia (UNED)

Este centro de formación superior, es considerado como un sujeto de derecho público con plena capacidad jurídica, según se puede desprender de lo señalado por la Constitución Política que establece:

"Artículo 84.-La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.

Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación".

Por su parte, la Ley N° 6044, Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) establece:

¹*Elaborado por Alvaro Hernández Hernández, Asesor Parlamentario, Supervisado por Licda. Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área. Supervisión y aprobación final a cargo de Licda. Gloria Valerín Rodríguez, Directora del Departamento de Servicios Técnicos.*

"Artículo 1.-Créase la Universidad Estatal a Distancia (UNED), como una institución de educación superior..."

Con fundamento en estas disposiciones se puede afirmar que las Universidades Estatales, son Instituciones Autónomas han sido dotadas por el constituyente de plena capacidad jurídica para llevar a cabo sus funciones, de esta forma son sujetos que pueden adquirir derechos y obligaciones y se rigen por su propio Estatuto Orgánico.

B) Enajenación de Bienes Estatales entre Sujetos de Derecho Público

Tal y como lo dispone el artículo 68², de la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa de 8 de junio de 1995, los entes públicos para poder enajenar bienes inmuebles, deben llevar a cabo el procedimiento de licitación pública o remate, con el fin de darle aplicación al principio de transparencia en una sana administración para el beneficio de la colectividad.

No obstante, conforme reza el numeral 2³ de la misma ley, ese requisito **no se aplica** cuando las partes contratantes sean sujetos de derecho público. Esto es como el caso de marras en donde intervienen el Estado y la Universidad Estatal a Distancia.

En torno a esta situación la Sala Constitucional⁴ ha puntualizado que:

"Como consecuencia de la excepción al régimen de la contratación administrativa del artículo 2° de la Ley de la Contratación Administrativa comentada, vale indicar a los señores diputados que no es necesaria la autorización legislativa de la venta del inmueble del Estado a la Universidad de Costa Rica que ocupa el Instituto Clodomiro Picado en Dulce nombre de Coronado –que se somete a consulta-- pues, por mandato legal, queda eximida del trámite de la licitación pública, cuanto más de la autorización legislativa, principalmente por dos razones: la primera por tratarse de **un bien privado propiedad del Estado**, la segunda porque una vez perfeccionado el contrato, el bien inmueble objeto de la donación, queda dentro del patrimonio del Estado, que es una persona de carácter público.." (el destacado no es del original)

De la cita podemos inferir que para poder prescindir de la autorización legislativa será necesario que el bien a donar sea de naturaleza privada en poder de un ente público. No obstante como se analiza adelante la naturaleza del bien inmueble citado en este proyecto es otra.

Así el artículo 69⁵ del mismo cuerpo normativo señalado, **establece la imposibilidad de llevar a cabo la enajenación de bienes en el caso en que**

² "Artículo 68.- **Procedimiento aplicable**. Para enajenar los bienes inmuebles, la Administración deberá acudir al procedimiento de licitación pública o al remate, según convenga al interés público".

³ Artículo 2°.-**Excepciones** Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades: ...c) La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.

⁴ Resolución 10537 de las catorce horas y treinta y ocho minutos del uno de julio del dos mil nueve.

⁵ ARTICULO 69.-**Límites**. La Administración no podrá enajenar los bienes inmuebles afectos a un fin público.

estos se encuentren afectados a un fin público, por lo que será necesario determinar la naturaleza del bien objeto del contrato traslativo de dominio, en aras de establecer la necesidad o no de contar con una ley autorizante que desafecte el bien y permita llevar a cabo el traspaso pretendido.

C) Naturaleza del Bien Objeto de Donación

Es conveniente tener presente que los bienes públicos pueden tener naturaleza privada o pública según el destino que se le haya establecido.

La Sala Constitucional ha establecido la diferencia entre bienes de dominio público y bienes de dominio privado propiedad del Estado en los siguientes términos:

"Sobre los bienes demaniales indicó esta Sala, por resolución número 2306-91, de las 14:45 horas del 6 de noviembre: "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad, el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa (...)" (Resolución número 5976-93, de las 15:42 horas del 16 de noviembre de 1993.)

Para dilucidar las dudas de constitucionalidad planteadas es preciso señalar que **los bienes no demaniales, valga decir los bienes de dominio privado del Estado, no están contemplados en los conceptos del artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, tampoco los bienes, aún demaniales, que no son del Estado sino de Instituciones Descentralizadas, ya sea por descentralización funcional o territorial, léase, municipalidades...**⁶ (lo destacado es propio)

De la cita se puede extraer con relativa facilidad la existencia de una categoría de bienes denominados demaniales o públicos caracterizados por su destino o vocación pública, mismos que tienen por atributos ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir son ajenos a los principios del derecho civil y una segunda categoría de bienes con aptitud privada que pese a ser el titular del bien, el Estado o una institución descentralizada como las

Los bienes podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual.

Se requerirá la autorización expresa de la Asamblea Legislativa, cuando no conste el procedimiento utilizado para la afectación.

⁶ Sala Constitucional, Voto N° 5026-97 del las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete

municipalidades, sus regulaciones son propias de los bienes pertenecientes a los particulares”.⁷

En el caso que nos ocupa, conforme se deduce de la certificación expedida por el Registro Nacional, en fecha 9 de noviembre del 2011, misma que corre en el expediente legislativo bajo análisis, la finca a donar se describe así:

- **Finca inscrita** en el Partido de San José, Matrícula de Folio Real Número 244468---000
- **Naturaleza: Terreno destinado a la ampliación escuela El Porvenir.**
- **Sito:** Distrito 1-Desamparados Cantón 3- Desamparados de la Provincia de San José.
- **Linderos:**
Norte: Escuela El Porvenir, Inversiones y Construcciones S.A. Sección A
Sur: Inversiones y Construcciones S.A. Sección B
Este: Municipalidad de Desamparados
Oeste: Calle Pública con 54,33 metros
- **Mide:** Seis mil doscientos ochenta y dos metros con ochenta y ocho décímetros cuadrados.
- **Plano:** SJ 0021479-1974.
- **Propietario:** El Estado
- **Anotaciones y gravámenes:** No hay

D) Autorización Legislativa

Para establecer o no la necesidad de contar con una norma jurídica autorizante, resulta preciso tener presente la disposición constitucional en torno a la enajenación de bienes de la Nación:

“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...)

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación”

De esta forma se determina la necesidad de contar con un cuerpo normativo de rango de ley que permita afectar o **desafectar** un bien. En este sentido la Sala Constitucional ha señalado que:

⁷Oficio N° 048- 2011 J Informe Jurídico al Expediente Legislativo N° 17.863. Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

“...En cuanto a los bienes demaniales del Estado, es decir, los propiamente públicos, el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política indica que es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa decretar la enajenación de los bienes propios de la Nación, en el sentido que se explicó antes, y por ello se explica que entre las excepciones a la delegación en comisiones permanentes del conocimiento y aprobación de proyectos de ley, establecidas en el párrafo 3 del artículo 124 de la Constitución, se incluya el ejercicio de las facultades indicadas en el inciso 14) del numeral 121.

Es preciso aclarar que el inciso 14 plantea, no sólo la necesidad de que la afectación de los bienes demaniales a usos públicos sea decretada por la Asamblea Legislativa, como textualmente dice, sino, en virtud del principio de que las cosas se deshacen como se hacen, que su desafectación, cuando ésta sea posible -precisamente para convertirlos en bienes de dominio privado que pueden ser disponibles normalmente- debe ser decretada también por la Asamblea...”⁸

Con fundamento en la norma constitucional y jurisprudencia citadas, se determina, que en el caso bajo análisis, efectivamente se requiere **aprobar una ley que permita desafectar el bien de su destino actual esto es: “ampliación Escuela El Porvenir” para afectarlo nuevamente como se pretende así: “terreno destinado a la construcción de una Sede Regional de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).”**

Es decir que el Estado podría disponer del bien en el tanto la Asamblea Legislativa así lo autorice conforme lo establecen los artículos 121 inciso 14) Constitucional y el artículo 2 la Ley de Contratación Administrativa N° 7794 de 22 de julio de 1996, tal como se señaló.

Cabe señalar que de esta forma se da cumplimiento al **principio de legalidad** que se consagra en el artículo 11⁹ de la Constitución Política y el artículo 11¹⁰ de la General de Administración Pública. Principio que establece que la administración solo está facultada para realizar aquello que la ley autorice en forma expresa.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El **artículo 1**, establece la autorización para que el Estado done un bien inmueble a la Universidad Estatal a Distancia, se indican características de la finca las cuales son concordantes con la certificación que se adjunta como anexo al expediente y que expidiera el Registro Nacional.

Cabe señalar, la conveniencia en iniciar este artículo señalando en primer término la desafectación del inmueble, dado es preciso llevar a cabo esta acción, por parte de la Asamblea Legislativa antes afectar nuevamente el

⁸ Sala Constitucional voto N° 5026 de las dieciséis hora veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete.

⁹ “Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.”

¹⁰ “Artículo 11.- 1. La administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por dicha norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

inmueble en comentario, además le da un sentido lógico y secuencial al articulado.

El **artículo 2** requiere ser reformulado en el sentido de suprimir la desafectación que se establece, por cuanto la misma se encontraría ya comprendida en el artículo 1. Circunscribiéndose este segundo numeral a imponer la nueva afectación que se pretende con la iniciativa, esto es: “terreno destinado a la construcción de una Sede Regional de la Universidad Estatal a Distancia”.

Se reitera que resulta imperativo contar con un cuerpo normativo que permita llevar a cabo el contrato de donación pretendido, dado que la finca en cuestión **se verá afectada nuevamente** a: “la construcción de una Sede Regional de la Universidad Estatal a Distancia (UNED)”. **Afectación que solo se podría lograr mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa como lo propone la iniciativa**, bajo estudio.

El **artículo 3** plantea: “Autorícese a la Notaría del Estado para que realice los trámites correspondientes para su formalización”.

Esta disposición no resulta necesaria en virtud de que el artículo 3 inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ya dispone como una atribución del órgano procurador, representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse mediante escritura pública **y a los entes descentralizados** y las empresas estatales que requieran la intervención de notario, disponiendo que el acto o contrato deberá ser formalizado por la Notaría del Estado, salvo en cuanto a escrituras referentes a créditos que constituyan la actividad ordinaria de la institución descentralizada.¹¹

Tal y como se ha señalado, puede prescindirse del artículo 3 del proyecto.

Finalmente de conformidad con lo señalado, la aprobación de esta iniciativa queda sujeta razones de conveniencia y oportunidad.

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Tal como se indico, esta asesoría recomienda que el artículo 1 **inicie estableciendo la desafectación** sobre la finca señalando además sus características (inscrita en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, bajo el Sistema de Folio Real Matrícula N.º 244468-000, con la naturaleza, terreno destinado a la ampliación de la Escuela El Porvenir, situada en el distrito 1º del cantón III Desamparados de la provincia de San José, con una medida de seis mil doscientos ochenta y dos metros con ochenta y ocho decímetros cuadrados, según consta en el plano catastro SJ-0021479-1974, linda al norte con la Escuela El Porvenir, Inversiones y Construcciones S.A., Sección A, al sur Inversiones y Construcciones S.A., Sección B, al este Municipalidad de Desamparados y al oeste calle pública con 54.33 metros).

¹¹ Así lo ha indicado reiteradamente este Departamento entre otros ver Informe Jurídico al Proyecto de ley No. 18.010, Oficio N° ST.140-2011 J. Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa

El artículo 2, del proyecto legislativo debe precisar la **afectación y autorización al Estado para que done** la finca descrita en el artículo 1 y que la misma **“queda afectada a la construcción de una Sede Regional de la Universidad Estatal a Distancias”** de esta forma se establece el nuevo destino que se le pretende imponer al bien señalado. Lo anterior en virtud de que el procedimiento para llevar a cabo la nueva afectación es mediante ley.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Esta iniciativa para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta, según lo dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Tal y como lo establece el artículo 124 en su párrafo tercero de la Carta Fundamental, no procede la delegación de la presente iniciativa legislativa, en una Comisión Legislativa Plena por tratarse de un proyecto de ley, que contempla materia prevista en el artículo 121 inciso 14) del mismo cuerpo normativo. En consecuencia el único órgano legislativo para conocer la aprobación o no de esta iniciativa es el Plenario Legislativo.

Consultas

Obligatorias

- No hay

Facultativas

- Procuraduría General de la República
- Universidad Estatal a Distancia
- Contraloría General de la República

VI.- FUENTES

Normativas

- Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.
- Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 22 de julio de 1996
- Ley N° 6044, Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), de 3 de marzo de 1977

Jurisprudenciales

- Sala Constitucional, resolución N° 5026 de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete
- Sala Constitucional resolución N° 10537 de las catorce horas y treinta y ocho minutos del uno de julio de dos mil nueve

Administrativas

- Oficio N° St. 048 -2011 J sobre el informe jurídico del Expediente
- Legislativo N°. 17.863. Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa
- Oficio N° ST.140-2011 J sobre el informe jurídico del Expediente Legislativo N°. 18.053. Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa

VII. ANEXOS

- Certificación expedida por el Registro Nacional sobre la propiedad del Partido de San José, matrícula de Folio Real 244468-000
- Certificación del número de persona jurídica de la Universidad Estatal a Distancia
- Plano catastrado SJ 0021479-1974, correspondiente a la finca del Partido de San José, matrícula de Folio Real 244468-000

EXPEDIENTE N° 18.228
/eeb.-