

Al contestar refiérase  
al oficio N° **3877**

13 de marzo del 2025  
**DJ-0441**

Señora  
Ana Julia Araya Alfaro  
Jefa de Área de Comisiones Legislativas II  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
Ce: [maureen.chacon@asamblea.go.cr](mailto:maureen.chacon@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** *Emisión de criterio del proyecto de ley tramitado bajo el expediente n.º 24.450, “Desafectación de uso público y autorización a la junta de educación de la escuela Teodoro Picado Michalski para que done un terreno de su propiedad a la municipalidad de Upala”*

Mediante el oficio n.º AL-CE23118-0131-2025 de fecha 4 de marzo de 2025, se solicita el criterio del Órgano Contralor, sobre el proyecto de ley denominado “Desafectación de uso público y autorización a la junta de educación de la escuela Teodoro Picado Michalski para que done un terreno de su propiedad a la municipalidad de Upala”.

Al respecto, dentro del plazo conferido, nos permitimos informar sobre el análisis y aspectos considerados por este órgano contralor en el marco de nuestras competencias.

## **I. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCES DE LA PROPUESTA DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la desafectación del uso público del inmueble identificado con matrícula de folio real número 265306-000, inscrito bajo el plano catastrado A-0026063-1992, propiedad de la Junta de Educación de la Escuela Teodoro Picado Michalski, ubicado en el distrito primero del cantón de Upala, provincia de Alajuela, con una superficie total de tres mil trescientos treinta y un metros cuadrados con cuarenta y nueve decímetros cuadrados (3.331,49 m<sup>2</sup>),

delimitado al norte por calle pública, al sur por calle pública, al este por terreno de Juan Cruz y al oeste por calle pública.

Asimismo, la iniciativa contempla la respectiva autorización para que sea donado formalmente a la Municipalidad de Upala, con cédula jurídica número 3-014-042077, con la finalidad específica de habilitar un espacio dedicado al desarrollo y realización de la Feria Agrícola y Artesanal de Upala. El proyecto, según se indica, ha surgido como resultado de un acuerdo conjunto entre la Junta de Educación de la Escuela Teodoro Picado Michalski y la Municipalidad de Upala, tal como -se refiere- consta en el oficio n.º JACTPU-75-2021 del 18 de octubre de 2021, acta n.º 935-2021.

Se señala también que la donación propuesta está sustentada jurídicamente por los acuerdos adoptados por la Junta de Educación en su sesión extraordinaria n.º 521-2020, acuerdo n.º 3 del 11 de mayo de 2020, y la sesión ordinaria n.º 008-2021, acuerdo n.º 5 del 28 de mayo de 2021, en las cuales se aprobó inicialmente una permuta del inmueble señalado por otro ubicado frente al parque central de Upala. Mientras dicha permuta se concreta se acordó otorgar temporalmente en comodato el terreno a la Municipalidad de Upala para que se empiecen a desarrollar las actividades propias de la Feria Agrícola y Artesanal.

Mediante este proyecto, se pretende ofrecer un espacio integral donde se promueva no solamente la comercialización de productos locales agrícolas, artesanales y agroindustriales, sino también la educación, la cultura y la sensibilización ambiental. De ahí que, se busca crear un punto de encuentro entre productores y consumidores, favoreciendo una economía socialmente justa, sostenible y participativa, abierta a productores individuales, asociaciones, cooperativas, organizaciones ecológicas, educativas y culturales, además de público general interesado en temas relacionados con el desarrollo sostenible y el bienestar integral.

En razón de todo lo anterior, se plantea llevar a cabo la donación del bien inmueble, y por ello se solicita la autorización legislativa para concretar la donación del inmueble.

## **II. OPINIÓN DEL ÓRGANO CONTRALOR**

En atención al requerimiento que se formula, este órgano contralor procede a efectuar algunas consideraciones respecto de dicho proyecto de ley, dentro de nuestro ámbito de competencias dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución

Política, así como lo establecido bajo los numerales 1 y 8 de la Ley n.º 7428 (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

Sobre el particular, resulta pertinente indicar que de conformidad con el artículo 121, inciso 1) de la Constitución Política, la emisión de las normas legales que integran el ordenamiento jurídico, tanto respecto de su promulgación, reforma, derogatorias e interpretaciones auténticas constituye una potestad -y consecuentemente una responsabilidad- de la Asamblea Legislativa, bajo la premisa de la libertad de configuración del legislador.

Ahora bien, en virtud del requerimiento que se formula, teniendo en cuenta el texto remitido, esta Contraloría General estima pertinente efectuar una serie de consideraciones, observaciones y sugerencias en relación con dicho proyecto de ley, considerando lo atinente a nuestras competencias constitucionales y legales.

#### **a) Naturaleza jurídica del bien inmueble**

Tomando como base lo anterior, se sugiere al legislador analizar detenidamente la condición demanial o patrimonial del inmueble propiedad de la Junta de Educación de la Escuela Teodoro Picado Michalski que se pretende donar la municipalidad de Upala, con el objetivo de tener claridad acerca la naturaleza jurídica del bien. En este sentido, vale indicar que la información que contempla el registro de la propiedad, considera el terreno citado como de: *"NATURALEZA: PARA CONSTRUIR LOTE 13A-1019"*. Lo anterior, claro está, sin perjuicio que su uso y condiciones materiales en la práctica lo cataloguen como bien demanial, a cuyo efecto deba tenerse en consideración lo dispuesto en el ordinal 121 inciso 14) de la Constitución Política.

A este respecto, conviene recordar que el artículo 261 del Código Civil establece tal distinción entre lo que son bienes patrimoniales y los demaniales, al indicar que: *"ARTÍCULO 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 entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona."*

Sobre el particular, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el voto n.º 2306-91 de 06 de noviembre de 1991, señaló que: *“los bienes de dominio público o demaniales son aquellos 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.”.*

En consecuencia, son cosas públicas las que por ley están destinadas, de un modo permanente, a cualquier servicio de utilidad general y de las cuales todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público; estos serían los denominados bienes de dominio público o demaniales. En cuanto a los bienes patrimoniales, el mismo numeral 261 del Código Civil señala que son aquellos cuya propiedad es particular, aunque pertenezcan al Estado o a las Municipalidades, quienes como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

Aunado a esto, el ordinal 262 del mismo cuerpo legal dispone que todas las cosas públicas están fuera del comercio y no podrán entrar en él mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público al que estaban destinadas.

Es por ello que resulta importante establecer de forma clara la naturaleza jurídica del bien que se pretende traspasar en este caso, así como las condiciones resultantes. Por consiguiente, sería idóneo precisar en la ley si se mantiene o no la condición demanial una vez que el inmueble sea transferido, o bien, si la nueva regulación implica esencialmente una mutación del demanio sin abandonar sustancialmente esa condición particular. Esto a efectos de tener mayor claridad del procedimiento correcto a seguir en el plano legislativo, pero también en procura de garantizar una adecuada certeza jurídica respecto de las posibilidades futuras de uso o aprovechamiento que pueda tener ese inmueble para las instituciones a cargo.

#### **b) Idoneidad del bien para efectos de los fines requeridos**

En relación con la idoneidad del bien y del sujeto beneficiado, se sugiere de previo a la emisión normativa, analizar y verificar estos aspectos a fin de tener

adecuada claridad en cuanto a si efectivamente el inmueble se puede utilizar para los fines enunciados, y si se requiere de algún análisis particular que permita acreditar las condiciones esenciales para sustentar la decisión propuesta. Esto prioritariamente con el propósito de asegurar el cumplimiento cabal del fin público que motiva la iniciativa legal.

En la misma línea, se sugiere verificar y comprobar razonablemente, tanto el impacto que pueda tener el traspaso del bien tanto para la organización que aporta ese terreno como para la institución que lo recibe.

Desde ese plano, es sugerible que se analice si las condiciones actuales del bien objeto de este proyecto de ley, cuenta con la aptitud necesaria para el cumplimiento de los fines perseguidos por parte de los receptores y con ello se garantice el cumplimiento del fin público y de los servicios públicos que se pretende brindar; así como también, valorar que la entidad beneficiaria cuente o pueda llegar a tener los medios requeridos para tal cumplimiento y pueda gestionar lo que corresponda para cubrir todas las necesidades existentes o derivadas del traslado del inmueble que se procura.

No menos importante resulta una valoración detallada desde el punto de vista de quien realiza el aporte mediante donación de ese bien, con miras a velar que ello no tenga un impacto negativo en su actividad. Para tal efecto, resulta importante no solo el criterio que pueda brindar el órgano encargado como propietario de la tutela de ese inmueble, sino también las valoraciones que sobre el particular pueda ofrecer la institución estatal encargada de la prestación de servicios educativos que se vinculan con ese espacio físico.

Dicho de otro modo y desde un plano absolutamente general, la consulta y criterio por parte del Ministerio de Educación Pública como órgano competente y directamente asociado con la labor que se lleva a cabo en el centro educativo al cual se adscribe el terreno en cuestión, debería aportar insumos relevantes para una toma de decisiones informada en este ámbito por parte de la Asamblea Legislativa, garantizando de esa forma no solo la cobertura de la necesidad actual que impulsa el proyecto de ley, sino también la sostenibilidad que se requiere para que las actividades de la Escuela Teodoro Picado Michalski no se vean comprometidas en el futuro como consecuencia de la decisión inmediata que se pretende adoptar.

### III. CONCLUSIÓN

A partir de lo expuesto, esta Contraloría General de la República considera importante que se tomen en consideración los aspectos señalados, a fin de analizar y valorar con detalle lo pertinente en relación con el proyecto denominado: *“Desafectación de uso público y autorización a la junta de educación de la escuela Teodoro Picado Michalski para que done un terreno de su propiedad a la municipalidad de Upala”* expediente n.º 24.450. De forma que, se insta a considerar las sugerencias aquí indicadas, que tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y buena administración.

Atentamente,

Luis Diego Ramírez González  
**Gerente de División**  
**Contraloría General de la República**

Hansel Arias Ramírez  
**Gerente Asociado**  
**Contraloría General de la República**

David Céspedes Cambroner  
**Fiscalizador Asociado**  
**Contraloría General de la República**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

LRG/HAR/DCC  
Ce: Despacho Contralor  
Exp: CGR-PLY-2025002312  
G: 2025001037-13