

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05541**

7 de mayo de 2026
DJ- 0858

Señora
Mariana Zamora Guzmán
Jefa de Área
Comisiones Legislativas VIII
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr / mariana.zamora@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio sobre el proyecto de ley expediente n.º 25.467 denominado *“Ley para desafectar el uso público de Avenida 29 en la Urbanización Carranza en el distrito de la Uruca en el cantón de San José y afectación a un nuevo uso de parque infantil y facilidades comunales”*.

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPGOB-0684-2026 del 24 de abril de 2026 y recibido vía correo electrónico en esta Contraloría General de la República (CGR) en misma fecha, mediante el cual solicita asesoría de la CGR sobre el proyecto de ley expediente n.º 25.467 denominado *“Ley para desafectar el uso público de Avenida 29 en la Urbanización Carranza en el distrito de la Uruca en el cantón de San José y afectación a un nuevo uso de parque infantil y facilidades comunales”*.

Se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Sobre el objeto del proyecto

Según la exposición de motivos, el proyecto busca regularizar un área en la Urbanización Carranza (La Uruca) que, ante la carencia de una reserva formal para parque, utiliza de hecho un tramo vial para fines recreativos e infantiles.

Esta situación fáctica, contradice la realidad jurídica, lo cual ha generado una barrera legal y administrativa que limita a la Municipalidad de San José para intervenir el área e invertir recursos públicos de manera planificada en obras de infraestructura, iluminación, seguridad y mantenimiento.

El objetivo primordial del proyecto es dotar de seguridad jurídica a este espacio para garantizar los derechos a la recreación y el desarrollo integral de la niñez, y cuenta con el respaldo del Concejo Municipal de San José.

En cuanto al articulado, la iniciativa propone desafectar 503,01 m² de la Avenida 29 delimitados por coordenadas geográficas (Art. 1), establecer su nueva naturaleza como parque infantil y facilidades comunales bajo administración local (Art. 2) y autorizar a la Notaría del Estado para gestionar los actos necesarios para su debida inscripción registral (Art. 3).

Adjunto a la exposición de motivos, y de previo al articulado del proyecto, se ubica el oficio n.º DSM-4278-2019 del 13 de febrero de 2019 emitido por la Secretaría Municipal de la Municipalidad de San José en donde consta el acuerdo 1, artículo IV de la sesión ordinaria n.º 146 celebrada el 12 de febrero de 2019 en relación con el tramo de calle pública ubicada en la Urbanización Carranza. Asimismo, consta adjunto al proyecto, el oficio n.º DICG-203-2026 del 24 de marzo de 2026 emitido por el Departamento de Información Catastral y Geográfica de la Municipalidad de San José, en el que se realizan indicaciones y advertencias.

II. Consideraciones del Órgano Contralor

Este Órgano Contralor realiza sugerencias concretas en función de su ámbito de competencia. Por tal razón, los aspectos de oportunidad, conveniencia, elementos técnicos o de otra naturaleza del citado proyecto de ley que se aparten de ese contexto no serán abordados, reconociendo que le corresponde a otras instancias emitir opinión técnica conforme a las facultades que les confiere el ordenamiento jurídico.

De conformidad con el artículo 121, inciso 1) de la Constitución Política, la emisión, reforma, derogatoria e interpretación auténtica de las leyes constituye una potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa, bajo la premisa de la libertad de configuración del legislador. No obstante, en atención a su consulta, procedemos a efectuar una serie de consideraciones jurídicas dentro del ámbito competencial establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

El artículo 121 inciso 14) constitucional, impone una restricción esencial para la disposición de bienes y recursos públicos, requiriendo de manera indispensable la existencia previa de una ley que la autorice, esto, para *“Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación”*. Considerando lo anterior, se sugiere a los legisladores analizar la naturaleza demanial del bien inmueble en cuestión, a efecto de tener certeza sobre la figura jurídica idónea que debe utilizarse para su disposición.

Al respecto, el artículo 261¹ del Código Civil conceptualiza a los bienes demaniales como aquellos que están destinados de forma permanente a un servicio de utilidad general o al uso público, permitiendo el aprovechamiento ciudadano. En contraste, los bienes patrimoniales pertenecen de manera particular al Estado o las municipalidades, actuando estas como cualquier persona jurídica privada.

Sobre la sujeción especial en la que se encuentran los bienes del Estado y su afectación, conviene recordar las figuras de afectación y desafectación. La Sala Constitucional, ha profundizado en esta materia:

“V.-De otros bienes demaniales del Estado.- 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 ...persiguen la satisfacción -en plano de igualdad- de los intereses generales; su objetivo final es alcanzar, plenamente, el bien común. (...) 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. (...) esos bienes, entendidos en el sentido más amplio del concepto, se clasifican en demaniales por naturaleza o por disposición de la ley, (...) los bienes comunales, entre otros. Los bienes demaniales o dominicales, como también se les conoce, tienen ese carácter en virtud de una afectación legal, que es la que determina su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. De esta suerte, 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. (...).”²

Bajo esta tesis, el Órgano Contralor observa que del acuerdo del Concejo Municipal se deriva la intención de cambiar el destino de la calle pública a un parque infantil, lo que mantendría un interés público, no alterando su naturaleza demanial. Esto, de conformidad con el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos (Ley n.º 5060) y los artículos 4 y 5 de la Ley de Construcciones (Ley n.º 833), que dispone que las vías y calles locales integran el dominio público.

A su vez, los parques infantiles y plazas también ostentan esta condición demanial, por ejemplo, el artículo 37 de la Ley de Construcciones dispone que *“Los parques, jardines y paseos públicos son de libre acceso a todos los habitantes del país, los que al usarlos tienen la obligación de conservarlos en el mejor estado posible”*; y el artículo 44 de la Ley de Planificación Urbana dispone que *“El dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas,*

¹ *“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”.*

² Resolución n.º 10466-2000 de las 10:17 horas del 24 de noviembre del 2000.

jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso.”

En ese sentido, se sugiere al legislador analizar si resulta estrictamente indispensable "desafectar" —retirar la condición demanial— al inmueble para cumplir los fines del proyecto, ya que “eliminar” la demanialidad de un bien implica que este pueda entrar al comercio de los hombres y ser vendido o embargado. En lugar de ello, puede valorarse -si así se estima a bien- que el legislador pueda aplicar el instituto de la mutación demanial (que incluso está referenciado en la documentación que antecede al proyecto). Este es un mecanismo de transformación administrativa del uso o destino de un bien afectado, sin que exista una desvinculación de su demanialidad, como pareciera darse en el caso.

Mediante la mutación demanial, se altera el destino primitivo para afectar el bien a otros fines, usos o servicios de utilidad pública (como el parque infantil comunal), conservando la inseparabilidad del dominio público y sin modificar su titularidad (no obstante, debe considerarse lo que más adelante se indicará sobre la titularidad e inscripción del terreno por parte de la Municipalidad de San José). Así, corresponde a los señores legisladores, bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad, analizar y definir si esta es la figura jurídica idónea para satisfacer el fin público propuesto.

Asimismo, buscando evitar una disposición del área o terreno imprecisa, resulta necesario advertir sobre las particularidades técnicas y registrales que rodean a este terreno. De la documentación remitida que antecede al contenido del proyecto se advierte de modo expreso en el oficio n.º DICG-203-2026 del Departamento de Información Catastral y Geográfica de la Municipalidad de San José, que la *“zona en consulta actualmente no tiene finca ni plano catastrado que la represente”* y que *“Referente a la solicitud de la inscripción del plano, ... el inmueble no se encuentra inscrito a nombre de la Municipalidad de San José... cualquier gestión quedará sujeta a que la finca sea previamente inscrita a título de la Municipalidad de San José”*.

Considerando el artículo 2 de la Ley del Catastro Nacional (Ley n.º 6545), que indica que el Catastro consiste en la *“representación y descripción gráfica, numérica, literal y estadística de todas las tierras comprendidas en el territorio nacional”*, así como el principio de publicidad registral y los efectos para terceros, a fin de garantizar una adecuada protección del futuro parque y procurar la correcta definición de su afectación y uso como bien de dominio público, es recomendable que el legislador considere revisar lo concerniente a la inscripción y/o definición de la titularidad a favor de la Municipalidad y lograr la finalidad indicada en la exposición de motivos de alcanzar seguridad jurídica e invertir válida y planificadamente en el parque.

Además, se sugiere tener precisión en la delimitación del terreno, verificando que las coordenadas del articulado coincidan fielmente con la realidad física y documental del terreno. Además, debe garantizarse la plena identificación e individualización del área, descartando

superposiciones con otros terrenos, inconsistencias topográficas o discrepancias registrales que comprometan la seguridad jurídica de la afectación al parque infantil.

De igual forma, se sugiere verificar la idoneidad del inmueble para la finalidad y uso que se pretende, contemplando que, al tratarse de un parque infantil, deben respetarse normativas vinculadas a poblaciones vulnerables que lo utilizarían, menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad; también verificar el uso conforme al plan regulador y las restricciones pertinentes en función de la ubicación, la comunidad y la población que se busca salvaguardar.

En los términos señalados, dejamos planteada la respuesta a la consulta sobre el expediente legislativo n.º 25.467, aclarando que las observaciones emitidas tienen un carácter meramente orientador y buscan asegurar el pleno cumplimiento de los principios de transparencia, legalidad y buena gestión pública, sin que ello represente demérito alguno del legítimo poder de configuración que corresponde al Poder Legislativo.

Atentamente,

Iván Quesada Rodríguez
Gerente Asociado

María Jesús Induni Vizcaíno
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MJIV
Ce: Despacho Contralor
NI: 8648-2026
G: 2026000830-25