

DAJ-004-C-2018

11 de enero, 2018

Señor

Max Sáurez Ulloa

Director

Despacho Ministra de Educación Pública

Asunto: Atención a oficio DMS-7157-12-2017

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Se procede a atender la gestión de integración de procedimiento consultivo ante la Contraloría General de la República referida en el oficio de cita.

FUNDAMENTO JURÍDICO

I. Objeto de la consulta

La integración del procedimiento consultivo en cuestión, versa sobre la facultad de una Junta de Educación para prestar un inmueble de su propiedad a una Asociación de Desarrollo Integral.

II. Acciones preliminares

La Asociación de Desarrollo Integral interesada en el tema, presentó la consulta ante la Contraloría General de la República. Este órgano en acatamiento a su regulación sobre la atención de consultas, procede a la

notificación de la gestión a esta Cartera Ministerial a fin de completar la integración del procedimiento consultivo para el análisis correspondiente.

En el escrito de solicitud presentado ante el órgano Contralor, se indica que el objetivo del contrato de comodato es la construcción de la Casa de Salud de la localidad.

III. Análisis por el fondo

De importancia atender varios puntos que clarifiquen el abordaje del tema en cuestión:

a. Juntas de Educación y Juntas Administrativas

Las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, son personas jurídicas con patrimonio propio, y con una naturaleza de entes descentralizados instrumentales, pues buscan satisfacer los intereses públicos para los que fueron ideadas.¹

En coordinación con el director institucional, se encargan del desarrollo de programas y proyectos y la dotación de los bienes y servicios, requeridos para atender las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo del centro educativo.²

De conformidad con lo expuesto, como entes públicos con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de derecho público y privado, las Juntas pueden realizar diversos actos en apego a la normativa aplicable, entre ellos,

¹ Procuraduría General de la República, Dictamen C-386-2003

² Decreto Ejecutivo No. 38249, art. 2

aquellos relacionados con la disposición de recursos y bienes a su cargo, tema desarrollado en el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo No. 38249. Al respecto nos interesa resaltar:

“Artículo 31.-Son funciones y atribuciones de las Juntas las siguientes:

(...)

e) Autorizar el uso de las instalaciones del centro educativo para el desarrollo de actividades a solicitud de terceros, siempre y cuando no se afecte el funcionamiento del centro educativo y sus actividades extracurriculares.

(...)

k) Alquilar las instalaciones, incluido la concesión de la soda escolar, siempre y cuando no comprometa el funcionamiento normal del centro educativo, según lo dictado por el Consejo Superior de Educación y respetando lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Creación del ICODER.”

“Artículo 144.-Todos los bienes inmuebles que adquieran las Juntas por donación de instituciones públicas o privadas, así como de un particular, deberán inscribirse a nombre del Ministerio de Educación Pública. Igual tratamiento se le dará a los bienes inmuebles adquiridos por disposición judicial según artículo 572 inciso 6) del Código Civil.”

“Artículo 146.-Las Juntas de los centros educativos cuyos terrenos no se encuentren debidamente inscritos, a nombre del Ministerio de Educación Pública, deberán coordinar con la DIEE para realizar los trámites que corresponda ante la Notaría del Estado, para la debida inscripción.”

“Transitorio II.-En el plazo de un año contado a partir de la publicación del presente Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, todas las Juntas deberán gestionar en coordinación con la DIEE el registro de sus propiedades a nombre del MEP. Los asesores legales destacados en las Direcciones Regionales de Educación deberán apoyar a las Juntas en este proceso.”

Como es notorio, específicamente en cuanto a los inmuebles, la norma establece que las Juntas deben coordinar con la DIEE para inscribirlos a nombre de esta Cartera Ministerial, con independencia de la forma de adquisición de los mismos, por lo que incluso las donaciones deben cumplir con esta disposición.

Ahora bien, como parte de sus facultades, la Junta puede autorizar el uso de las instalaciones del centro educativo y el alquiler de las mismas a terceros, siempre asegurando la no afectación del servicio educativo al que está destinado el inmueble.

b. Asociaciones de Desarrollo Integral

Las Asociaciones de Desarrollo Integral son agrupaciones de particulares de índole comunal que desarrollan actividades que no tienen por objeto prevalente el lucro, pues sus fines son de bienestar general, de forma que coadyuvan con la labor del Estado,³ razón por la que su constitución y funcionamiento ha sido declarada de interés público.⁴ No obstante, este tipo de uniones se cataloga como **personas jurídicas de naturaleza privada** con capacidad para contraer derechos y obligaciones, y por consiguiente regidas por el derecho privado y sus principios,⁵ sin detrimento del control y fiscalización estatal existente.

Estas agrupaciones se fundamentan en el derecho de asociación cimentado en el artículo 25 Constitucional. Se rigen por la Ley Sobre el

³ Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-111-99

⁴ Ley No. 3859, art. 14

⁵ Decreto Ejecutivo N° 26935, artículo 11; Procuraduría General de la República, Dictamen No. C 014-99; Sala Constitucional, Sentencia No. 015057-2003; Contraloría General de la República, Oficio N° 02332 de 3 de marzo de 1999/DGAJ

Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) No. 3859 y sus reformas, y por su Reglamento, el Decreto Ejecutivo No. 26935.

c. Bien inmueble propiedad de una Junta de Educación o Junta Administrativa

En primera instancia, cómo se manifestó en el apartado a) de este documento, existe un deber de índole jurídico por parte de las Juntas de traspasar las propiedades a su nombre a este Ministerio, con independencia del modo de adquisición de los mismos; lo cual, permite percibir un claro interés de la Administración por centralizar el manejo y mantener un estricto control sobre los bienes inmuebles destinados al fin público educativo.

Para el asunto que nos ocupa, es necesario hacer mención a aspectos fundamentales que caracterizan los inmuebles del Estado, clasificados dentro de los bienes de dominio público.

Se debe tener claro que *"el dominio público es una técnica de intervención mediante la que se afecta a una finalidad pública determinada prevista por la ley -ya sea el uso o el servicio público, el fomento de la riqueza nacional o la protección y garantía de explotación racional de recursos naturales- ciertos bienes de titularidad pública igualmente previstos por la Constitución o las leyes, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo."*⁶

De lo anterior se extraen tres elementos básicos de la figura:

⁶ Sánchez, M. (1997) *"Los bienes públicos (Régimen Jurídico)."* Madrid, España. Editorial Tecnos .S.A

- La titularidad de los bienes es pública (del Estado o un ente territorial que constituye el factor subjetivo), no sujeto a la apropiación privada por lo que se encuentran fuera del comercio de los hombres.
- La finalidad del bien se encuentra prevista por ley y consiste en la utilidad pública, lo cual implica una afectación por su naturaleza y vocación.
- Régimen especial que contempla la protección y el uso del bien.⁷

De modo que **los bienes de dominio público, también llamados demaniales o dominicales, son aquellos del Estado destinados a un uso o servicio público, por lo que gozan de un régimen de protección con especiales características, afectación que se efectúa vía legal (de forma genérica o específicamente a un bien) y sólo por ese medio puede ser variado.**

En nuestro país, el artículo 261 del Código Civil establece:

***“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 en el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.”

Al respecto, debe tenerse presente la correlación entre el fin público de la entidad y sus bienes, dado que *“los entes públicos justifican su existencia en la satisfacción del interés público; ergo, los bienes de que son titulares deben ser usados y dispuestos en orden a dicha satisfacción”*,⁸ de modo que no se debilite una función esencial del Estado.

⁷ Bosch, U. (1961) *“Los bienes”*. Barcelona, España. Editorial Bosch.

⁸ Procuraduría General de la República, dictamen C-162-2004.

d. Comodato

El comodato es un contrato principal, personalísimo, necesariamente a título gratuito, por el cual una de las partes entrega a otro una cosa para que le de uso cierto tiempo y se la devuelva. Cuando el objeto del préstamo es un inmueble se le denomina derecho de uso o de habitación según se refiera a un fundo o a un edificio, constituyendo entonces un derecho real, de carácter especial. Esta figura aplicada en un bien inmueble público, se encuentra regulada en el numeral 154 de la Ley General de Administración Pública, como permiso de uso:

“Artículo 154- Los permisos de uso de dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no podrá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación.”

Así, bajo esta modalidad, la Administración dicta un acto jurídico unilateral, poniendo en manos del particular el dominio útil del bien, reservándose siempre el dominio directo sobre la cosa, con el factor determinante de la precariedad, que alude a la posibilidad de revocación por parte de la Administración en cualquier momento.

En el tema, el Órgano Contralor identificó una serie de características de interés de estos actos⁹:

- No genera derechos subjetivos para el beneficiario.
- La Administración está facultada para revocar el acto sin responsabilidad.

⁹ Contraloría General de la República, Oficio 6773-99.

- **Los bienes objeto del permiso de uso, deben ser utilizados para cumplir con los objetivos de la institución propietaria.**
- La Administración debe designar un órgano fiscalizador que vele porque el uso del bien sea conforme a los fines pactados.
- El sujeto privado debe cubrir los gastos de mantenimiento y conservación del bien, siendo responsables de todos los daños y perjuicios causados a la Administración propietaria de su uso incorrecto.

De lo expuesto, dada la naturaleza y características de la figura bajo estudio, es necesario resaltar que **al no generarse derechos subjetivos a raíz del acto, no existe fundamento jurídico que posibilite la construcción de una edificación propia por parte del sujeto privado en un fundo de la Administración, pues dicha acción sobrepasa el simple préstamo de uso y desvirtúa el contenido del mismo.**

Por otra parte, este permiso de uso no posibilita el cambio de la naturaleza del inmueble que se presta, ni tampoco lo habilita para darle uso distinto del que se encuentra comprometido, en virtud de que el permiso que se otorga debe ser de idéntico fin de aquél del que goza el bien, esto es, afecto al servicio público que brinda la administración propietaria.

IV. Conclusiones

De lo expuesto se concluye:

- a) Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas como entes descentralizados instrumentales que coadyuvan en la labor de este ministerio deben efectuar las acciones necesarias para traspasar sus bienes inmuebles a nombre de esta Cartera Ministerial; considerando

además que estos fondos están afectos a la educación pública, por lo que no podría destinarse a un fin distinto, toda vez que para ello se requiere de su desafectación mediante Ley.

- b) La figura del préstamo de uso de un bien público se desnaturaliza al sustentar con ella la construcción de una obra a cargo de un ente privado ya que rebasa el simple uso y disfrute del bien.

Cordialmente,

Mario Alberto López Benavides
Director

Revisado por: MSc. María Gabriela Vega Díaz, Jefa Dpto. Consultas y Asesoría Jurídica
Realizado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Coordinadora Área de Consultas