

La Propiedad Patrimonial del Estado

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Bienes Públicos.
Palabras clave: Dominio Público, Propiedad Privada del Estado, Bienes de Dominio Privado.	
Fuentes: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 15/11/2012.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen	1
2 Doctrina	1
Delimitación del Concepto “Bienes Patrimoniales del Estado”.....	1
3 Normativa	2
Bienes del Demanio Público y Bienes de Dominio Privado.....	2
Bienes Embargables Propiedad de la Administración Pública.....	2
4 Jurisprudencia	3
Bienes Demaniales y Bienes del Dominio Privado de la Administración Pública.....	3

1 Resumen

El presente informe de informe de investigación reúne información jurídica sobre el tema de la Propiedad Privada del Estado, para lo cual se incorpora el criterio de la doctrina, normativa y jurisprudencia relacionadas con este régimen de propiedad estatal.

La doctrina y la normativa en primera instancia se encargan de realizar una delimitación conceptual de el contenido de la expresión “Bienes Patrimoniales del Estado” y “Bienes del Dominio Público”; además la normativa se encarga de estipular la posibilidad de embargar ciertos bienes de la Administración Pública atendiendo a la clasificación de los bienes del Estado que se ha realizado anteriormente y que la jurisprudencia se encarga de reafirmar por medio de el Tribunal Contencioso Administrativo.

2 Doctrina

Delimitación del Concepto “Bienes Patrimoniales del Estado”

[Chinchilla Marín, C]¹

Desde una concepción estricta y de Derecho positivo, bienes patrimoniales del Estado son el

conjunto de bienes que pertenecen al Estado y no son de Dominio público. Poco más puede añadirse, en mi opinión, para definir la categoría de los denominados bienes patrimoniales del Estado. Se trata, pues, de un concepto —legal y doctrinal— puramente residual y negativo, que se delimita por contraposición al de Dominio público. Esto es, una categoría jurídica que es incapaz de prescindir de su antónima, "Dominio público", para definirse y afirmar así sus propias señas de identidad. La lectura de los arts. 338 a 345 CC y 1 LPE da buena prueba de ello.

En efecto, según el Código Civil, bienes patrimoniales del Estado son *todos* los bienes que le pertenecen y no están destinados ni al uso público, ni a un servicio público, ni al fomento de la riqueza nacional, y que constituyen, por ello, la propiedad privada del Estado o su Dominio privado, por contraposición a su Dominio público. En términos muy parecidos, aunque con la adición de una fórmula, en mi opinión, bastante perturbadora para la delimitación del concepto de bienes patrimoniales del Estado, el art. 1 LPE los define como «los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales».

3 Normativa

Bienes del Demanio Público y Bienes de Dominio Privado

[Código Civil]²

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.

Bienes Embargables Propiedad de la Administración Pública

[Código Procesal Contencioso Administrativo]³

ARTÍCULO 169.

1) Serán embargables, a petición de parte y a criterio del juez ejecutor, entre otros:

- a) Los de dominio privado de la Administración Pública, que no se encuentren afectos a un fin público.
- b) La participación accionaria o económica en empresas públicas o privadas, propiedad del ente público condenado, siempre que la totalidad de dichos embargos no supere un veinticinco por ciento del total participativo.
- c) Los ingresos percibidos efectivamente por transferencias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional, en favor de la entidad pública condenada, siempre que no superen un veinticinco por ciento del total de la transferencia correspondiente a ese período presupuestario.

2) Será rechazada de plano la gestión que no identifique, con precisión, los bienes, fondos o rubros

presupuestarios que se embargarán.

3) La Administración Pública podrá identificar los bienes que, en sustitución de los propuestos por la parte interesada, deban ser objeto del embargo; todo ello conforme al prudente criterio del juez.

4 Jurisprudencia

Bienes Demaniales y Bienes del Dominio Privado de la Administración Pública

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]⁴

“ IV. SOBRE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. En sentencia número 019-2009-SVII dictada a las trece horas treinta minutos del doce de febrero del dos mil nueve, la Sección Séptima del Tribunal Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José, consideró respecto al **concepto de bienes de dominio público y privado de las administraciones públicas** que: “(…) El Estado y las demás entidades públicas, poseen dos tipos de bienes: públicos y privados. El artículo 261 del Código Civil dispone: “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 a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona”. Lo anterior debe relacionarse con el artículo 121 inciso 4) de la Constitución Política, que establece como atribución de la Asamblea Legislativa, decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación”. Los bienes de dominio público se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, en consecuencia fuera del comercio de los hombres. Sobre el tema, la Sala Constitucional ha expresado: / “II.-

EL CONCEPTO DEL DOMINIO PÚBLICO Y DE LOS MEDIOS JURÍDICOS PARA INTEGRARLO.-

Por dominio público se entiende el conjunto de bienes sujeto a un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública y que se manifiesta en el uso directo o indirecto que toda persona pueda hacer de ellos. La doctrina reconoce el dominio público bajo diferentes acepciones, como bienes dominicales, bienes dominicales, cosas públicas, bienes públicos o bienes demaniales. Sobre este concepto la Sala ha expresado (sic) en su Sentencia No. 2306-91 de las 14:45 horas del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno lo siguiente: / “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 los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes 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 propia 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 del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio...En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres...” (ver en sentido similar, la sentencia número 035-2009-SVII dictada por la Sección Séptima del Tribunal Contencioso Administrativo, a las catorce horas cuarenta minutos del trece de marzo del dos mil nueve). En este punto cabe destacar, que **serán embargables** los bienes de dominio privado de la Administración que no se encuentren afectos a un fin público (*artículo 169.1.a del CPCA*). Por el contrario, **no serán embargables** los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común, como tampoco aquellos vinculados directamente con la presentación de servicios públicos de naturaleza esencial, o bien, que resulten indispensables o insustituibles para el cumplimiento de fines o servicios públicos (*artículos 261 del Código Civil y 170 del CPCA*). Ahora bien, en cuanto al **medio de afectación al dominio público**, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia consideró en sentencia número 2003-6926 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del quince de julio del dos mil tres, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 261 del Código Civil, “...para considerar un bien como demanial se requiere la existencia de una ley que lo afecte al cumplimiento de un fin público, o bien que la cosa en sí misma sea considerada de uso público, como una calle, un puente, un parque entre otros...”. De conformidad con lo expuesto, se desprende que **se requiere de una ley formal y material para afectar un bien a una finalidad pública, es decir, a un uso o servicio público**. En ese sentido, cabe resaltar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 del Código Procesal Contencioso Administrativo, los bienes deberán estar directamente vinculados con la prestación de los servicios públicos a los que están destinados, o bien, deberán ser indispensables o insustituibles para el cumplimiento de esos fines o servicios. Ahora bien, existen bienes que en virtud de su naturaleza y especiales características (por ejemplo: las calles –Ley de Caminos Públicos-, los bosques –Ley Forestal-, los parques –Ley de Planificación Urbana y Ley de Construcciones, entre otros), el legislador los ha entregado o destinado al uso público, a fin de que todos puedan aprovecharse de ellos. En este sentido, cabe recordar que no todo bien demanial está destinado a un uso público, puesto que –como en el caso de la zona marítimo terrestre o la explotación minera, entre otros supuestos-, las Administraciones Públicas otorgan concesiones para un uso privado de bienes que conforman el demanio público, dentro de ciertos límites y condiciones. Ahora bien, el **principio de inmatriculación de los bienes demaniales**, constituye uno de los aspectos que caracterizan a los bienes de dominio público y conforme al cual, aún y cuando los terrenos no se hayan inscrito en el registro inmobiliario con ese carácter, cuentan con una publicidad material derivada de “...la aparición de los terrenos en planos oficiales –públicos-, en catastros nacionales o municipales, o en archivos, museos o bibliotecas, junto con la prueba fehaciente del uso público efectivo, hace que la afectación sea la principal característica...” (sentencia número 1996-3145 dictada por a Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las nueve horas veintisiete minutos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y seis). En consecuencia, el principio de inmatriculación registral implica que la existencia y publicidad de los bienes de dominio público se de “... con autonomía del Registro, sin que sea dable al titular registral alegar desconocimiento como medio para desvirtuarlo y contrarrestar la afectación. Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad que caracterizan el dominio público impiden que en su contra pueda esgrimirse la figura del tercero registral para consolidar la propiedad privada ilícitamente sustraída de ese régimen (...) Frente al dominio público, las detenciones privadas adolecen de valor obstativo, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad. La condición de bien de dominio público y uso público afecta a tercero, aunque tal cualidad no resulte del Registro de la Propiedad. Se trata de bienes que, por su naturaleza, no necesitan de la inscripción registral. (...)” (sentencia número 868-2001 dictada por la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, a las diez horas quince minutos del dieciséis de octubre del dos mil uno). Por último,

a efecto de garantizar que los bienes demaniales cumplan la finalidad pública a la que han sido destinados por afectación expresa o presunta, y como consecuencia de las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad que les son inherentes, **las Administraciones Públicas tienen la obligación de ejercer las acciones administrativas y jurisdiccionales previstas por el ordenamiento jurídico, a fin de proteger y conservar los bienes de dominio público**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 121 inciso 14 en relación con el 11 y 50 de la Constitución Política; 261 y 263 del Código Civil; 14 de la Ley Forestal; 7, 8, 9 y 10 de la Ley de Control Interno; 37 de la Ley de Construcciones; 110 y siguientes de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos –entre otros-. Por ende, **para el ejercicio de las acciones tendentes a su recuperación y tutela, no corren plazos de prescripción ni caducidad**, siendo que los medios con los que cuentan las Administraciones Públicas para su efectiva recuperación son imprescriptibles, tal y como lo establecen los artículos 34 inciso 2 y 40 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 CHINCHILLA MARÍN, Carmen. (2001). *Bienes Patrimoniales del Estado (Concepto y Formas de Adquisición por Atribución de la ley)*. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, España. Pp 91-92.
- 2 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 63 del veintiocho de setiembre de 1887. Código Civil. Fecha de vigencia desde 01/01/1888. Versión de la norma 10 de 10 del 26/09/2011.
- 3 Asamblea Legislativa. Ley 8508 del veintiocho de abril de dos mil seis. Código Procesal Contencioso-Administrativo. Fecha de vigencia desde: 01/01/2008. Versión de la norma: 3 de 3 del 09/06/2010. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 120 del: 22/06/2006, Alcance: 38.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia 235 de las siete horas con treinta minutos del veintisiete de enero de dos mil diez. Expediente: 09-000076-1027-CA.