

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: DONACION DE BIENES INMUEBLES DEL GOBIERNO CENTRAL A OTROS ENTES PUBLICOS

RESUMEN: El siguiente informe investigativo, contiene información sobre la forma en que se autorizan las donaciones de bienes del Gobierno Central a entes descentralizados. Se expone una breve cita doctrinal donde se indica la necesidad de autorización legislativa para efectuarla misma. Asimismo se incluye una opinión Jurídica de la Procuraduría y un fallo jurisdiccional, que se refieren sobre el tema en cuestión.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Enajenación de Bienes pertenecientes al Estado y sus Instituciones.....	2
2. Normativa.....	3
a. Constitución Política.....	3
b. Ley General de la Administración Pública.....	7
3. Jurisprudencia.....	7
a. Donación improcedente entre dos instituciones públicas.....	7
b. Disposición de Bienes por parte de Ministerio.....	10

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Enajenación de Bienes pertenecientes al Estado y sus Instituciones

"Respecto de la enajenación de bienes pertenecientes al Estado y sus instituciones, el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política dispone: "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(...)."

A su vez, esta norma constitucional tiene su desarrollo en la Ley de la Administración Financiera de la República, NQ 1279 del 2 de mayo de 1951 y sus reformas. Según se dispone en el artículo 97 de esa ley: "La enajenación de bienes inmuebles de dominio público del Estado o de sus instituciones, salvo para el destino que tenga fijado por ley, o de los demás bienes cuyo valor sea mayor de un millón de colones (01.000.000,00), requiere, además de ajustarse a los trámites de la presente ley y su reglamento, contar con la aprobación previa y expresa de la Asamblea Legislativa y con la aprobación posterior de la Contraloría General de la República, si la autorización legislativa no fuere específica. No requiere autorización legislativa sino únicamente aprobación de la Contraloría General de la República, la enajenación de los bienes de dominio privado del Estado o sus instituciones, cuyo valor no exceda del millón de colones, o adquiridos por ellos en pago de obligaciones tributarias o derecho común, o de bienes para el destino específico establecido por ley, ni los contratos de compraventa entre entes públicos. La estimación del precio la hará la oficina especializada de la Dirección General de la Tributación Directa como base para la venta, la cual sólo podrá hacerse por suma menor únicamente en caso de más de un remate o licitación infructuososí...)" (El destacado no es del original).

Por su parte, el artículo 25 del Reglamento de la Contratación Administrativa, señala: "La enajenación de los bienes inmuebles del Estado o de sus instituciones, aparte de su ajuste a los procedimientos ordinarios que establece el presente Reglamento, debe satisfacer los siguientes requisitos: a) Bienes inmuebles del dominio público (parques, plazas públicas, calles, etc.): Autorización de la Asamblea Legislativa. Cuando la autorización legislativa no fuere específica, precisará igualmente de la aprobación de la Contraloría General; b) Bienes inmuebles de

dominio privado cuyo valor exceda de un millón de colones (edificios para uso privado, canteras, fincas sin destino específico, etc.): se estará al régimen previsto en el inciso anterior: c) Bienes inmuebles de dominio privado cuyo valor no exceda de un millón de colones: autorización de la Contraloría General de la República; (...)"

Un aspecto sobre el cual se llamó la atención de los señores diputados fue la entrada en vigor de la Ley de la Contratación Administrativa (1- de mayo de 1996), que deroga los artículos de la Ley de la Administración Financiera de la República referentes a la materia (contratación administrativa), y en su lugar establece reglas específicas para la enajenación de bienes inmuebles por parte de la Administración Pública.

El artículo 68 de la Ley de la Contratación Administrativa, establece: "Para enajenar los bienes inmuebles, la Administración deberá acudir al procedimiento de licitación o al remate, según convenga al interés público."

Así pues, según se aprecia, la normativa citada (Ley de la Administración Financiera, Reglamento de la Contratación Administrativa y Ley de la Contratación Administrativa) regula exclusivamente lo tocante a la enajenación de bienes inmuebles a título oneroso (compraventa), y omite todo desarrollo relativo a la traslación del dominio cuando ésta ocurra a título gratuito. Por tanto, se debe concluir que el fundamento jurídico para realizar el acto que se pretende mediante la iniciativa de ley comentada, se encuentra -esencialmente- en la autorización para enajenar que confiere la Asamblea Legislativa, con base en el ejercicio legítimo de la competencia que le otorga el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política."¹

2. Normativa

a. Constitución Política²

ARTÍCULO 121.- Atribuciones de la Asamblea Legislativa

Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones;

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

2) Designar el recinto de sus sesiones, abrir y cerrar éstas, suspenderlas y continuarlas cuando así lo acordare;

3) Nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia;

4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.

Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación.

(Así reformado por Ley No.4123 de 31 de mayo de 1968)

5) Dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos;

6) Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz;

7) Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados. Deberá también dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado. En ningún caso podrán suspenderse derechos o garantías individuales no consignados en este inciso;

8) Recibir el juramento de ley y conocer de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes, con excepción de los Ministros de Gobierno; resolver las dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del Poder a quien deba sustituirlo;

9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento;

10) Decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios que se mencionan en el inciso anterior, cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes;

11) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;

12) Nombrar al Contralor y Subcontralor Generales de la República;

13) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales;

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

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;

b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarbурadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;

c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales - éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado.

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

(Así reformado por Ley No.4123 de 31 de mayo de 1968)

16) Conceder la ciudadanía honorífica por servicios notables prestados a la República, y decretar honores a la memoria de las personas cuyas actuaciones eminentes las hubieran hecho acreedoras a esas distinciones;

17) Determinar la ley de la unidad monetaria y legislar sobre la moneda, el crédito, las pesas y medidas. Para determinar la ley de la unidad monetaria, la Asamblea deberá recabar previamente la opinión del organismo técnico encargado de la regulación monetaria;

18) Promover el progreso de las ciencias y de las artes y asegurar por tiempo limitado, a los autores e inventores, la propiedad de sus respectivas obras e invenciones;

19) Crear establecimientos para la enseñanza y progreso de las ciencias y de las artes, señalándoles rentas para su sostenimiento y especialmente procurar la generalización de la enseñanza primaria;

20) Crear los Tribunales de Justicia y los demás organismos para el servicio nacional;

21) Otorgar por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, amnistía e indulto generales por delitos políticos, con excepción de los electorales, respecto de los cuales no cabe ninguna gracia;

22) Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros;

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla;

24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares

pendientes.

Artículo 11.-

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

(Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

b. Ley General de la Administración Pública³

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 norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

3. Jurisprudencia

a. Donación improcedente entre dos instituciones públicas

"VI.- Ante la falta de otra fundamentación se debe revisar en general la sentencia impugnada; estimando que este asunto plantea una situación sui-generis que amerita ciertos comentarios de fondo, dado que se trata de determinar la titularidad de una finca entre dos instituciones públicas autónomas e independientes, en que una de ellas toleró y consintió la posesión de la otra. Afirma el accionante que nunca autorizó ninguna construcción en el terreno, por lo que requiere su demolición; alegato que se desestima, en cuanto hay una serie de circunstancias que la descalifican. Lo cierto es que se permitió la utilización del bien sin restricciones u oposición, y se emitió la ley que autorizaba la donación sin que la propietaria hiciera manifestación alguna en

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

contra, se evidencia una coyuntura política de aquiescencia en la entrega del bien que es poseído por la municipalidad a título de dueña. En consecuencia, si bien la construcción de piscinas y otras estructuras no cuenta con una autorización formal, sí lo fue con un consentimiento tácito claro.- VII.- La posición de la accionante se funda en el dictamen C-208 del 23 de diciembre de 1996, rendido por la Procuraduría General de la República, del cual interesa destacar lo siguiente: "...Ello por cuanto en tratándose de un bien inmueble afecto a un fin público, la donación no procede si previamente no se desafecta el bien... Lo anterior cobra particular importancia en virtud de la naturaleza de los bienes propiedad del INCOFER. El patrimonio de esta entidad está integrado entre otros bienes, por: "A) los terrenos, edificios, estructuras, equipos, material rodante y, en general, todos los bienes inmuebles que estén o hayan estado destinados a actividades ferroviarias o conexas con éstas, como patios ferroviarios, bodegas, casas y edificios que integraron o integren el patrimonio del Instituto..." ...Por el contrario, el INCOFER podría, en principio, enajenar los bienes inmuebles de su propiedad que no integren el ferrocarril siguiendo los procedimientos legalmente establecidos para la venta de dichos bienes, o bien donándolos si fuere autorizado por ley para hacerlo. CONCLUSION: Con fundamento en lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que: a) Conforme lo dispuesto en el artículo 121 constitucional en relación con los numerales 4º y 7º de la Ley 5066, está jurídicamente vedada la posibilidad de enajenar los bienes inmuebles que integran los ferrocarriles... c) En consecuencia, únicamente cabe la posibilidad de donar bienes inmuebles cuando no integran los ferrocarriles, para lo cual debe contarse con la autorización previa de la Asamblea Legislativa..." [...]. El informe es claro entonces en que hay bienes afectados a dominio público por la Constitución en cuanto formen o hayan formado parte de la actividad ferrocarrilera, pero asimismo, que en su defecto, puede tratarse de bienes de carácter patrimonial que sí pueden ser donados, y cuyos derechos reales si permiten ser alienados o prescritos. Por lo que se plantea en este caso la duda de cuál es la naturaleza de este terreno, pues la demanda se basa en la presunción de su demanialidad sin fundarla en ningún elemento de prueba, cuando hay indicios que permiten dudar de tal condición. En efecto, el derecho de propiedad no está inscrito, se parte de su existencia en cuanto es un hecho admitido por la accionada; en segundo lugar es evidente que hubo una voluntad de cederla cuando no se manifestó oposición oportuna al proyecto de ley y se consintió su ocupación y utilidad por la corporación municipal, incluyendo la permisión de construcciones. Por otro lado, estas nuevas estructuras en el predio le imponen una nueva afectación,

pues no se trata de simples obras, sino de instalaciones dirigidas a dar servicios públicos, y una vez dedicadas a tal implican una nueva calificación a los derechos reales sobre ellas. La doctrina ha dicho: "La noción conceptual de dominio público no tiene carácter legislativo. Su construcción es de carácter doctrinario y jurisprudencial ... La doctrina moderna sobre la noción conceptual del dominio público ha sido desarrollada por Ballbé. Siguiendo sus ideas podemos definirlo diciendo que es un conjunto de bienes de propiedad del Estado (lato sensu), afectados por ley a uso directo o indirecto de los habitantes. De esta definición surgen los cuatro elementos que componen la noción conceptual del dominio público; elementos que vamos a considerar en razón de su importancia: a) Elemento subjetivo. b) Elemento objetivo. c) Elemento teológico. e) Elemento normativo o legal. ... Elemento teológico o finalista En su oportunidad, al referirnos al dominio público, dijimos que los bienes que lo constituían estaban afectados al uso directo o indirecto de la colectividad. La doctrina señala que por su uso público se puede entender tanto el uso directo que la colectividad hace de un determinado bien, obteniendo del mismo in natura la utilidad que le presta, por ejemplo uso de los caminos, los ríos, etc. Pero también puede entenderse por un uso público el que la administración hace de un bien destinándolo a un servicio público. Así el edificio del Estado donde funciona un hospital o una escuela." (DIEZ, Manuel María: MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Págs. 315-321).- En este caso, el bien en cuestión subjetivamente pertenece a una entidad pública y es poseído por otra igual, asimismo objetivamente pertenece al conjunto de bienes de ésta última, y se le ha dado un fin dirigido expresamente al uso de la sociedad. En otras palabras, si bien no está demostrado qué fin o carácter tiene para la actora, sé que está destinado a serlo para la demandada.- VIII.- A lo anterior, hay que estimar también que el destino que se le ha dado ahora igualmente tiene otras consecuencias jurídicas y prácticas. Se le ha creado un derecho a la comunidad a satisfacer ciertas necesidades, por lo que el interés institucional debe ser dirigido a su protección. Y esta observación se refiere tanto a los deberes del gobierno local como del mismo INCOFER, por imposición de la Ley General de Administración Pública, cuando establece: 113.- 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. 2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. 3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo a los que no puede en ningún caso

anteponerse la mera conveniencia."[...]. La norma obliga entonces, a operar en función de los requerimientos sociales de los ciudadanos, a los que deben sacrificar sus políticas o intereses propios y su conveniencia; tal disposición tiene fundamento en la constitución que ordena al Estado, lo que abarca a sus entidades autónomas, a procurar el mayor bienestar a los habitantes del país, donde toda persona tiene derecho a un ambiente sano y equilibrado. En consecuencia, no deja de ser una aberración jurídica el que un instituto reclame la devolución de un terreno que eventualmente puede que sea dedicado a un servicio, a otra corporación que lo está usando actualmente en un servicio público, imponiéndole de paso la destrucción de las instalaciones creadas al efecto, con grave perjuicio de los fondos de la comunidad y de los intereses de los ciudadanos, a los que ambas por ley y razón de su existencia deben proteger y asistir. El hecho es que la jurisprudencia es reiterada en cuanto al derecho que tiene el poseedor a las mejoras, aún el de mala fe (ver Casación de Sala I., Números 91-F-97 y 60-F-95).- Ante la ausencia de una norma expresa que resuelva con claridad el conflicto, es procedente recurrir a los principios generales del derecho y a las normas del derecho civil (artículos 6 a 9 de la Ley General de Administración Pública), y en tal sentido observar que el cuadro fáctico permite suponer que ha habido voluntad política de la propietaria en la cesión del terreno, en todo caso, que hay buena fe de parte de la poseedora (artículo 508) y que se construyó a "ciencia y paciencia" del dueño, por lo que lo construido se accesa al inmueble y se forma una copropiedad, de manera que la misma no se puede deshacer sino por los mecanismos previstos por la ley, indemnizando la parte correspondiente a quien debe perder su derecho real, de manera que se debe confirmar lo resuelto por el a-quo, incluyendo la absolución en costas, considerando que hay buena fe de ambas partes y que de hecho se han acogido posiciones de ambas."⁴

b. Disposición de Bienes por parte de Ministerio

"IV-. SOBRE LA DISPOSICION DE LOS BIENES DEL MINISTERIO DE CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES

Ahora bien, para disponer de sus bienes el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, por ser una institución pública, debe actuar sujeta al principio de legalidad, contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Lo anterior implica que, para disponer de sus bienes (traspasar, donar, vender y comprar) debe de existir una norma expresa que así lo indique. La Contraloría General de la República mediante oficio

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

DGAJ-1985-2005 de fecha 12 de julio de 2005, de la División de Asesoría y Gestión Jurídica, señaló:

"Entonces, para disponer la utilización de cualquier otro tipo de bienes públicos..., las instituciones públicas deben -ante todo- respetar el principio de legalidad contenido en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, que expresamente dispone:

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 norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa (Artículo 11 de la LGAP).

De conformidad con dicha norma, debe concluirse que ninguna institución pública - incluyendo ese Ministerio- puede realizar actos de disposición de sus bienes si no existe una norma que así lo autorice expresamente.

Ello conlleva, que toda institución pública para disponer de sus bienes y trasladarlos a carteras ministeriales, a entes descentralizados, entes públicos no estatales o empresas públicas, sólo podrá hacerlo cuando exista una norma legal que en forma expresa le autorice a incurrir en actos de liberalidad en beneficio de tales entidades".⁵

FUENTES CITADAS:

- 1 CÓRDOBA Ortega, Jorge y BERTOLINI Miranda, Ernesto. Autorización para Donar un Terreno del Ministerio de Gobernación a la Cruz Roja Costarricense. *Revista Parlamentaria* (No. 2): pp. 584-586, agosto 1996.
- 2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, del 7 de noviembre de 1949.
- 3 Ley Número 6227. Costa Rica, 2 de mayo de 1978.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 167-2000, de las once horas con quince minutos del nueve de junio de dos mil.
- 5 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica No. 184-2005, del dieciocho de noviembre de dos mil cinco.