



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS  
TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-290-2024**

**INFORME JURÍDICO**

**AUTORIZACIÓN PARA QUE EL ESTADO DONE UN INMUEBLE  
DE SU PROPIEDAD EN CÓBANO, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE  
UN HOGAR DE CUIDO INTEGRAL PARA LAS PERSONAS  
ADULTAS MAYORES, PARA LA AMPLIACIÓN DE LAS  
INSTALACIONES DE LA CLÍNICA Y PARA LA CONSTRUCCIÓN  
DE AREAS DE ESPARCIMIENTO Y RECREACIÓN**

**EXPEDIENTE N° 23991**

**ELABORADO POR:  
TATIANA ARIAS RAMÍREZ  
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:  
LUIS PAULINO MORA LIZANO  
JEFE A. I. DEL ÁREA HACENDARIA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACION:**



**FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ**  
**GERENTE DEPARTAMENTAL**

**18 de septiembre de 2024**



## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. ANÁLISIS TÉCNICO.....</b>                                              | <b>3</b>  |
| 1. RESUMEN DEL PROYECTO.....                                                 | 3         |
| 2. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).....         | 4         |
| 3. CONSIDERACIONES DE FONDO.....                                             | 4         |
| a) <i>Autorización legislativa</i> .....                                     | 4         |
| b) <i>De los bienes del Estado</i> .....                                     | 5         |
| c) <i>Afectación y desafectación al demanio de los bienes públicos</i> ..... | 6         |
| d) <i>Sobre la donación</i> .....                                            | 7         |
| 4. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....                                              | 8         |
| a) <i>Artículo 1</i> .....                                                   | 8         |
| b) <i>Artículo 2</i> .....                                                   | 11        |
| c) <i>Artículo 3</i> .....                                                   | 12        |
| d) <i>Artículo 4</i> .....                                                   | 13        |
| <b>II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....</b>                       | <b>15</b> |
| <b>III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....</b>                       | <b>16</b> |
| 1. VOTACIÓN.....                                                             | 16        |
| 2. DELEGACIÓN.....                                                           | 16        |
| 3. CONSULTAS.....                                                            | 16        |
| a) <i>Obligatorias</i> .....                                                 | 16        |
| b) <i>Facultativas</i> .....                                                 | 16        |
| <b>IV. FUENTES.....</b>                                                      | <b>16</b> |



**AL-DEST-IJU-290-2024**

## **INFORME JURÍDICO**

### **AUTORIZACIÓN PARA QUE EL ESTADO DONE UN INMUEBLE DE SU PROPIEDAD EN CÓBANO, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOGAR DE CUIDO INTEGRAL PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, PARA LA AMPLIACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE LA CLÍNICA Y PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AREAS DE ESPARCIMIENTO Y RECREACIÓN**

**EXPEDIENTE N° 23.991**

#### **I. ANÁLISIS TÉCNICO**

##### ***1. Resumen del Proyecto***

Se propone segregar cuatro terrenos, a fin de desafectarlos del uso público al que está destinada la finca madre de titularidad estatal y donarlos de la siguiente forma:

- Dos inmuebles a la Asociación de Desarrollo Integral de Cóbano (ADIC) para alojar la sede, las oficinas administrativas y demás instalaciones físicas de un proyecto de desarrollo para dicha localidad.
- Un inmueble a la Asociación Cobaneña un Hogar de Cuido Integral para Adultos Mayores en la Zona Azul de Costa Rica (ASOCHOZA) para alojar la sede, las oficinas administrativas y demás instalaciones físicas del proyecto de dicha organización para promover la gestión local y el desarrollo integral de la persona adulta mayor.
- Un inmueble a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para ampliar la sede, las oficinas administrativas y demás instalaciones físicas de un proyecto de construcción del Área de Salud de Cóbano, concretamente la nueva clínica.

Asimismo, se pretende habilitar a la Notaría del Estado para formalizar los traspasos, libres de impuestos, tasas y contribuciones, así como para hacer las correcciones atinentes al efecto.

Finalmente, se establece una cláusula de reversión con fundamento en la cual los bienes regresarían al dominio estatal en caso de destinarse a otras finalidades.

## **2. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

La propuesta pretende segregar, desafectar, donar y afectar parcialmente a un nuevo uso público, parte de un terreno destinado al Colegio Técnico Profesional y Agropecuario de Cóbano, lo que provocaría una afectación e implicación negativa con relación al ODS 4, que consiste en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas.

## **3. Consideraciones de Fondo**

### **a) Autorización legislativa.**

El proyecto no conlleva el ejercicio de una actividad legislativa ordinaria, sino de una potestad especial de control, respecto a sus beneficiarios privados, fundamentada en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 7 de setiembre 1994, que indica lo siguiente:

*“Artículo 5- Control sobre fondos y actividades privados. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales...”*

En este orden de ideas, la norma que se llegue a emitir en este sustrato no sería una ley en sentido material, entendida como un precepto general y abstracto, sino únicamente en sentido formal, esto es, una disposición con rango legal, si bien enfocada a un asunto concreto y de aplicación de reglas precedentes.

Debe tomarse en cuenta, además, que, debido al principio de legalidad, recogido en los artículos 11 de la Carta Política y de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978, las entidades públicas sólo pueden hacer lo que la ley les permite. De esta forma, para llevar a cabo una donación como la que se pretende, debe emitirse una norma con ese rango que habilite al ente a actuar en ese sentido

Adicionalmente, cuando la donación implica una desafectación demanial, como en el presente caso, se hace también necesaria la emisión de una ley, ya que este tipo de disposiciones constituyen una atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 121.14 constitucional, que debe ser resuelta con una norma de ese rango, en atención a lo indicado en el párrafo primero del numeral 124 de la Carta Política.

Por su parte, en lo que respecta al bien a ser recibido por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el artículo 75 de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 de 27 de mayo de 2021, habilita las donaciones entre instituciones públicas, en el tanto los bienes no formen parte del demanio, circunstancia en la que habría que desafectarlo de su destino y eventualmente fijarle uno nuevo, como ocurre ahora al pretenderse discontinuar el uso de colegio del inmueble para dedicarlo a la ampliación de la nueva clínica en proceso de construcción.

## **b) De los bienes del Estado.**

Los bienes del Estado pueden clasificarse en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros son llamados bienes demaniales o dominicales y están destinados a un servicio de utilidad general o a un uso público, de conformidad con lo establecido en los artículos 261 y 262 del Código Civil, Ley N° 30 del 19 de abril de 1885, que al respecto señalan lo siguiente:

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

**“ARTÍCULO 262.-** Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.”

La Sala Constitucional ha dicho lo siguiente sobre el dominio público:

*“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 dominiales, 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.”<sup>1</sup>*

Los bienes de dominio privado se conocen como bienes patrimoniales y, aunque pertenecen al Estado, no concurren en ellos la afectación a un uso o servicio público. Por ello, están sujetos al régimen de derecho privado, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 261 del Código Civil.

La Procuraduría General de la República (PGR), en su dictamen C-162-2004 del 27 de mayo del 2004, se ha referido sobre los bienes de dominio privado del Estado de la siguiente manera:

*“A contrario, si los bienes no están destinados de un modo permanente a un uso público ni han sido afectos por ley a un fin público, puede considerarse que constituyen bienes patrimoniales de la Administración: son dominio privado de la Administración:/ “Construida como una categoría residual del dominio público, la de los bienes patrimoniales del Estado designa al conjunto de bienes de titularidad estatal que no forman parte de aquél y que tienen, por ello, “el carácter de propiedad privada” (art. 340 CC)”. C, CHINCILLA MARÍN:*

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Sala Constitucional N° 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, reiterada en las resoluciones de este tribunal N° 5976-93 de las quince horas con cuarenta y dos minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, y N° 5026-97 de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete.

*Bienes Patrimoniales del Estado (Concepto y Formas de Adquisición por Atribución de Ley, Marcial Pons, Colección Garriguez & Andersen, Madrid, 2001, p. 44."*

### **c) Afectación y desafectación al demanio de los bienes públicos.**

Se ha definido la afectación al demanio de un bien en los siguientes términos:

*"Se ha definido la afectación como: / "... acto formal por el que un bien de titularidad pública se integra en el demanio en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales" M, SANCHEZ MORON: Los bienes públicos (Régimen Jurídico). Editorial Tecnos, Madrid, 1997, p. 40. / Se sigue de lo anterior que **en tratándose de los bienes de las entidades públicas, la presencia de un servicio público e incluso la satisfacción de un fin público no determinan per se la naturaleza demanial del bien. Esta sólo existirá si la Asamblea ha formalmente afectado el bien de que se trate o en su caso, si el bien está destinado al uso público. La afectación es la cualidad que permite clasificar un bien como demanial o no...**"<sup>12</sup>*

Nuestro sistema jurídico, en el artículo 121.14 de la Constitución Política, establece que le corresponde a la Asamblea Legislativa decretar los usos públicos de los bienes propios de la Nación. La afectación se realiza mediante el procedimiento de formación de la ley y es una manifestación de poder público respecto del destino y uso del bien.

Asimismo, en atención al párrafo primero del artículo 261 del Código Civil, también pasan a formar parte del demanio aquellos bienes entregados al uso público y, en ese tanto, de aprovechamiento general.

Por su parte, la desafectación de un bien implica despojarlo de ese uso público, saliendo del demanio para incorporarse a la esfera del dominio privado. Corresponde igualmente a la Asamblea Legislativa, por el principio de paralelismo de las formas, la desafectación de los bienes destinados a un uso público.

---

<sup>2</sup> Dictamen de la PGR C-162-2004 del 27 de mayo del 2004, reiterado en la opinión jurídica OJ-7-2009 de 27 de enero de 2009.



#### **d) Sobre la donación.**

La figura de la donación es un contrato traslativo de dominio gratuito, mediante el cual se cumple con el fin de traspasar un bien al donatario, de conformidad con los artículos 1393 y siguientes del Código Civil.

En cuanto a su definición, la opinión jurídica de la PGR OJ-096-2007 del 26 de septiembre de 2007, indica lo siguiente:

*“La doctrina define la donación “doni datio” como un acto de liberalidad mediante la que una persona (física o jurídica) traspasa a otra, gratuitamente, la propiedad de una cosa mediante un contrato que requiere para su perfección del consentimiento o aceptación de la contraparte (donatario). Según Luis Díez Picazo, la donación es un acto de liberalidad en virtud del “animus donandi” o ánimo liberal, que no es otra cosa que el consentimiento que se exige para todo negocio jurídico; con independencia de cuáles fueron los motivos internos que hubieran podido mover al agente.”*

Por su parte, el Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José, en su sentencia N° 130-F-03 de las once horas treinta minutos del dieciocho de marzo de 2003, define este instituto de la siguiente manera:

*“V. La donación es un contrato en virtud del cual, una de las partes, denominada donante, por espíritu de liberalidad y, en modo espontáneo, procura a otra parte, el donatario, un enriquecimiento o ventaja patrimonial, transfiriéndole un derecho propio o constituyéndole un derecho, o renunciando a un derecho a favor de ella o asumiendo una obligación de dar, hacer o no hacer a favor del donatario (MESSINEO, Francesco. Manual de derecho civil y comercial, Buenos Aires, 1979, p. 5)...”*

En este orden de ideas, la autorización elimina un obstáculo legal para que el ente pueda enajenar el bien, lo cual deberá materializarse posteriormente, mediante la formalidad que corresponda.

De igual manera, el traspaso gratuito no se configura hasta que sea aceptado por los donatarios, en acatamiento del artículo 1399 del Código Civil.

#### **4. Análisis del Articulado**

## **a) Artículo 1.**

Se transcribe la norma propuesta:

*“ARTÍCULO 1- Se autoriza al Estado, personería jurídica número dos-unos cero cero- cero cuatro dos cero cero dos, 2-100-042002 para que de la finca madre de su propiedad inscrita en el Registro Público de la Propiedad, bajo el Sistema de folio real matrícula número siete - cero cero seis cero cero tres - cero cero cero (7-006003-000), situada en el distrito 11- Cóbano cantón 1 - Puntarenas de la provincia de Puntarenas, con los siguientes linderos, colinda al norte con calle y Hernán Sáenz Cubero y otro; al sur con camino público; al este camino público, Hernán Sáenz y otros, y al oeste Caja Costarricense de Seguro Social, la cual se describe como: terreno con construcciones para Colegio y mide aproximadamente 475.678,59 metros cuadrados, segregue una área total de 167.716 metros cuadrados, cuyos linderos son: al norte calle pública; al sur resto reservado y calle pública; al este resto reservado, y al oeste calle pública, Caja Costarricense de Seguro Social y resto reservado. El área total de 167.716 metros cuadrados será distribuida a tres organizaciones (véase plano adjunto) según se describen, de la siguiente manera: 1)*

*Para la Asociación de Desarrollo Integral de Cóbano (ADIC), un total de área: 116.356 m<sup>2</sup>, los cuales están divididos, dentro del área total de donación, en dos secciones, 1 y 2, según se detalla en el plano adjunto. El área de vialidad (34.306 metros cuadrados) señalada en el plano adjunto, está contemplada en el área total que se le otorgará a la Asociación de Desarrollo Integral (ADIC), para que en el corto y mediano plazo pueda habilitar las calles o caminos necesarios. 2) Para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS): área: 5.007 m<sup>2</sup>, área Identificada en el plano adjunto con el número 4, le permitirá ampliar las instalaciones de la nueva clínica en proceso de construcción. 3)*

*Para la Asociación Cobaneña un Hogar de Cuido Integral para Adultos Mayores en la Zona Azul de Costa Rica (Asochoza), Área: 46.353 m<sup>2</sup>, área identificada en el plano adjunto con el número 3.”*

Lo primero que salta a la vista es que existe una discrepancia entre el número de finca al que se refiere la exposición de motivos (6-16221-000) y el que figura en el articulado (7-006003-000), por lo que habría que definir indubitadamente cuál es el inmueble al que hace alusión la propuesta.

En vista de que, al parecer, el proyecto versa sobre la finca del partido de Puntarenas 6-16221-000, dada la descripción que recoge el texto, este informe se centrará en esta, haciendo hincapié en la imperiosa necesidad de corregir el error.



Así las cosas, la naturaleza de este bien es la de “*TERRENO CON CONSTRUCCIONES PARA COLEGIO*”, lo que evidencia que está destinado a un uso público y que, en ese tanto, pertenece al demanio, por lo que para su disposición se requiere de autorización legislativa.

Por demás, la descripción que del inmueble hace el texto coincide a grandes rasgos con la que consta registralmente, con las excepciones que se detallarán posteriormente, según se colige del siguiente informe registral:

REPUBLICA DE COSTA RICA  
REGISTRO NACIONAL  
CONSULTA POR NUMERO DE FINCA  
MATRICULA: 16221---000

**PROVINCIA:** PUNTARENAS **FINCA:** 16221 **DUPLICADO:** HORIZONTAL: **DERECHO:** 000  
[SEGREGACIONES: SI HAY](#)

**NATURALEZA:** TERRENO CON CONSTRUCCIONES PARA COLEGIO  
**SITUADA EN EL DISTRITO 11-COBANO CANTON 1-PUNTARENAS DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS**  
**LINDEROS:**

NORTE : CALLE Y HERNNA SAENZ CUBERO Y OTRO  
SUR : CAMINO PUBLICO  
ESTE : CAMINO PUBLICO, HERNAN SAENZ Y OTROS  
OESTE : CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL

**MIDE:** CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO METROS CON CINCUENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS  
**PLANO:**NO SE INDICA

LOS ANTECEDENTES DE ESTA FINCA DEBEN CONSULTARSE EN EL FOLIO MICROFILMADO DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS NUMERO 16221 Y ADEMAS PROVIENE DE 1895-096-005

**VALOR FISCAL:** 400,000.00 COLONES

**PROPIETARIO:**  
EL ESTADO  
CEDULA JURIDICA 2-000-045522  
ESTIMACIÓN O PRECIO: CUATROCIENTOS MIL COLONES  
DUEÑO DEL DOMINIO  
PRESENTACIÓN: 0334-00001478-01  
FECHA DE INSCRIPCIÓN: 23-AGO-1982  
OTROS:

**ANOTACIONES SOBRE LA FINCA: NO HAY**  
**GRAVAMENES o AFECTACIONES: NO HAY**

Emitido el 16-09-2024 a las 12:13 horas

Sin embargo, en cuanto a la cabida, que el informe recién transcrito indica es precisamente de 475.678,59 metros cuadrados, por alguna razón la propuesta estima que esta medida es aproximada, lo que no correspondería

con la información que consta registralmente. Además, no se hace referencia a que no se indica plano catastrado.

Además, para poder ejecutar la pretendida segregación de un área de 167.716 metros cuadrados, dividida en cuatro lotes de respectivamente 116.356, 34.306, 5007 y 46353 metros cuadrados, se requiere contar con el plano catastrado de cada uno de ellos, en atención al artículo 30 de la Ley del Catastro Nacional, N° 6545 de 25 de marzo de 1981.

El cumplimiento de este requisito no es solo un imperativo legal, sino que resulta indispensable para que la Asamblea Legislativa pueda dar una autorización para la disposición de un bien demanial, ya que, para ello, y en cumplimiento del artículo 121.14 constitucional, tiene que conocer sobre cuáles inmuebles en concreto se estaría otorgando. De lo contrario existiría un vicio en la voluntad del órgano, pues no podría afirmarse que existe un consentimiento informado.

Por otro lado, el inciso 1 prevé que un área de viabilidad de 34.306 metros cuadrados sea distribuida a la ADIC, que es una entidad privada, *“para que en el corto y mediano plazo pueda habilitar las calles o caminos necesarios”*, que no queda claro si son públicos o privados

Debe recordarse que, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley General de Caminos Públicos, N° 5060 de 22 de agosto de 1972, los terrenos ocupados por estos y por carreteras únicamente pueden ser propiedad estatal o municipal, y solo estos entes y las instituciones descentralizadas con funciones relativas a la construcción de vías públicas podrían erigirlos o darles mantenimiento, ya sea en forma directa o por medio de terceros.

## **b) Artículo 2.**

Se transcribe la norma propuesta:

*“ARTÍCULO 2- Se desafectan del uso y dominio público los lotes segregados descritos en el artículo anterior y se autoriza al Estado para que los done a favor de las siguientes personas jurídicas, de acuerdo con las condiciones que se detallan a continuación: / Los lotes número uno, dos y el área identificada para futura red vial, correspondiente con el plano a catastrar, se donará a favor de la Asociación de Desarrollo Integral de Cóbano (ADIC), cédula jurídica número tres - cero cero dos - cero cuarenta y cinco mil trescientos setenta y ocho*

*(N.º 3-002-045378). Una vez formalizada la donación respectiva, el área segregada quedará afecto a uso público, en el entendido que deberá ser utilizado, exclusivamente, para alojar la sede, las oficinas administrativas y demás instalaciones físicas de un proyecto de desarrollo para el distrito 11-Cóbano, cantón de la provincia de Puntarenas./ El lote número tres, correspondiente con el plano a catastrar, se donará a favor de la Asociación Cobaneña un Hogar de Cuido Integral para Adultos Mayores en la Zona Azul de Costa Rica (Asochoza), cédula jurídica tres - cero cero dos - siete nueve seis nueve siete uno (N.º 3-002-796971). Una vez formalizada la donación respectiva, el lote segregado quedará afecto a uso público, en el entendido que deberá ser utilizado, exclusivamente, para alojar la sede, las oficinas administrativas y demás instalaciones físicas del proyecto de la Asociación Cobaneña un Hogar de Cuido Integral para Adultos Mayores en la Zona Azul de Costa Rica (Asochoza) del Distrito de Cóbano, para promover la gestión local y el desarrollo integral de la persona adulta Mayor. La confección de los planos estará a cargo de las entidades interesadas, deberán inscribirlos antes de doce meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta ley./ El lote número cuatro, correspondiente con el plano a catastrar, se donará a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), personería jurídica cuatro cero cero cuatro dos uno cuatro siete (4000042147). Una vez formalizada la donación respectiva, el área segregada quedará afecto a uso público, en el entendido que deberá ser utilizado, exclusivamente, para ampliar la sede, las oficinas administrativas y demás instalaciones físicas de un proyecto de construcción del Área de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social de Cóbano.”*

Al igual que como sucede con la segregación pretendida en el artículo 1, las desafectaciones que propone este numeral tampoco se podrían hacer sin un plano catastrado, no solo en atención a los artículos 30 de la Ley del Catastro Nacional y 121.14 de la Carta Política, sino porque resulta indispensable para que la Asamblea Legislativa pueda tomar una decisión informada de disposición de un bien demanial. En otras palabras, no es posible sacar del dominio público un terreno que no se encuentra debidamente delimitado, lo cual solo ocurre cuando existe un plano de agrimensura debidamente inscrito, no por formular.

Por otro lado, por definición, los bienes del demanio son de titularidad pública, por lo que es una imposibilidad jurídica que pertenezcan de entidades privadas. En estos casos, la respectiva propiedad podría sufrir limitaciones de interés social, siguiendo los dictados del párrafo final del artículo 45 constitucional, pero nunca tener naturaleza demanial.

Sin embargo, el inmueble a ser donado a la CCSS sí corresponde que sea desafectado y vuelto a destinar a un uso público distinto, pues, si bien el terreno no saldría del demanio, cambiaría su titularidad y finalidad, aunque tampoco se podría hacer sin un plano catastrado, por las razones de seguridad jurídica apuntadas.

### **c) Artículo 3.**

Se transcribe la norma propuesta:

*“ARTÍCULO 3- Se autoriza a la Notaría del Estado para que formalice todos los trámites necesarios mediante la elaboración de las escrituras correspondientes, las cuales estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones. Además, queda facultada expresamente la Notaría del Estado para actualizar y corregir la naturaleza, situación, medida, linderos, y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con los datos de los inmuebles a donar, así como gestionar cualesquier otro dato registral, catastral o notarial, que sea necesario para la debida inscripción de los documentos pertinentes en el Registro Nacional.”*

De conformidad con los artículos 3.c) y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815 de 22 de setiembre de 1982, así como del ordinal 3 del Decreto Ejecutivo N° 14935-J del 20 de octubre de 1983, la Notaría del Estado es la encargada de formalizar los actos y contratos, que requieran escritura pública, en los que sean parte o tengan interés el Estado, los entes descentralizados, incluyendo las municipalidades, o las empresas estatales.

Además, en atención al numeral 75 del Código Notarial, Ley N° 7764 del 17 de abril de 1998, el cartulante está facultado para hacer las correcciones, modificaciones o aclaraciones necesarias para la debida inscripción del respectivo documento público.

Sin embargo, esto no exonera de que el proyecto deba ser claro en cuanto a las características de los bienes a segregar, desafectar, donar y, en el caso de la CCSS, volver a destinar a un fin público. En este sentido, los ajustes que podría hacer la Notaría del Estado serían relativos a errores registrales o vinculados a la inscripción propiamente dicha.

Por lo anterior, cualquier previsión en este sentido es innecesaria. Sin embargo, sí se requiere para exonerar totalmente de impuestos el traspaso, ya que, por interpretación registral, cuando el Estado es el enajenante, únicamente existe una dispensa tributaria parcial para este, y no para beneficiarios privados,<sup>3</sup> salvo que exista una ley especial que dispusiese algo distinto.<sup>4</sup>

Por su parte, de conformidad con los artículos 5.c), 7.b) y 8, párrafo segundo, del Código Notarial, la escritura correspondiente se otorgaría libre de honorarios profesionales.

#### **d) Artículo 4.**

Se transcribe la norma propuesta:

*“ARTÍCULO 4- Procederá de pleno derecho a favor de la inmediata reversión de la propiedad de cualquier bien inmueble donado, en caso que el terreno correspondiente se destine a otra finalidad o uso no autorizado por la presente ley.”*

A pesar de que el artículo 1396 del Código Civil prohíbe las donaciones con cláusulas de reversión, la PGR, en su oficio OJ-096-2007 de 26 de septiembre de ese año, sostuvo una opinión contraria, que todavía mantiene, cuando se trata de bienes públicos, a saber:

*“... esa norma legal [artículo 1396 del Código Civil] (...) rige primordialmente las relaciones contractuales privadas, en tratándose de fondos públicos, definición en la que están comprendidos los bienes públicos, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (No. 7428 de 07 de setiembre de 1994), es totalmente viable que el legislador, mediante norma especial prevaleciente ante la norma general del Código Civil, establezca cláusulas de reversión...”*

La justificación para establecer este tipo de regulaciones se explica por la especial tutela que se debe dar a los fondos públicos que se traspasan a entes privados, por lo que no sería de recibo para el caso del bien que se

<sup>3</sup> La exoneración estatal estaría sustentada en los artículos 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 20 de la Ley sobre Requisitos Fiscales en Documentos Relativos a Actos o Contratos, N° 6575 del 27 de abril de 1981.

<sup>4</sup> Ver en este sentido Subdirección Registral del Registro Inmobiliario (setiembre de 2024), Guía de Calificación, Registro Nacional, punto I.13.8.

pretende donar a la CCSS, ya que la titularidad pública del inmueble se mantendría.

Ahora bien, se debe indicar que las limitaciones a la libre disposición de los bienes, incluyendo dentro de estas a las cláusulas de reversión, en atención al artículo 292 del Código Civil están circunscritas a los traspasos a título gratuito, como los presentes, y nunca podrían superar el plazo de diez años, luego de los cuales los donatarios estarían en capacidad de actuar a su voluntad, dentro del marco jurídico que les resulte aplicable

De esta forma, si lo que se pretendiese es que estas restricciones superasen dicho término, lo que habría que constituir sería una limitación de interés social, en los términos del artículo 45 de la Constitución Política, lo que supondría que, para su aprobación, se requiriese una indicación expresa en ese sentido y una votación de, al menos, dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

A como está redactado el precepto, la cláusula de reversión, que devolvería el bien al dominio estatal en caso de que los donatarios privados lo dedicaran a otros fines, estaría sujeta al plazo decenal del artículo 292 del Código Civil.

Por otro lado, usualmente, en este tipo de normas también se incluye, como causal para la reversión, la disolución de la organización donataria, cuestión que no es recogida en la propuesta.

## **II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES**

El inmueble que se pretende donar, al ser un *“TERRENO CON CONSTRUCCIONES PARA COLEGIO”*, es de naturaleza demanial, por lo que es necesaria la autorización legislativa para disponer su segregación, desafectación, donación y, en el caso del bien a ser traspasado a la CCSS, vinculación a un nuevo fin público.

Por otro lado, la propuesta plantea destinos específicos para los bienes objeto de donación, reforzados por una cláusula de reversión, lo que debe considerarse, en el caso de los donatarios privados, una limitación legítima a la libre disposición del inmueble, al tratarse de un traspaso a título gratuito. No obstante, se debe entender válida por el plazo máximo de diez años. Lo



anterior, en atención del artículo 292 del Código Civil y de la opinión jurídica de la PGR OJ-096-2007.

En el caso del bien que sería recibido por la CCSS, la cláusula de reversión carecería de sustento jurídico, ya que no saldría de la titularidad pública y se incluiría al demanio con un nuevo destino.

No es de recibo afectar al dominio público bienes a ser recibidos por entidades privadas, pues por definición estos solo pueden ser de titularidad pública.

Finalmente, si bien no es necesario habilitar a la Notaría del Estado para que formalice la donación, pues esta competencia ya se encuentra recogida en nuestro ordenamiento jurídico, incluso libre de honorarios profesionales, sí se requeriría ley para exonerar totalmente de impuestos el traspaso, sobre todo los que serían recibidos por entidades privadas, ya que la interpretación registral es que este solo estaría dispensado en la parte correspondiente a las entidades públicas.

De manera más concreta, la principal observación que debe hacerse sobre el proyecto es que existe una discrepancia entre el número de finca al que se refiere la exposición de motivos y el que recoge el artículo 1, cuya corrección resulta ineludible.

Además, que plantea permitir que una entidad privada habilite calles y caminos, que no queda claro si son públicos o privados, pero que, si se tratase del primer caso, su intervención estaría reservada al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a las municipales y a los entes descentralizados competentes, ya sea actuando directamente o por medio de terceros.

### **III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

#### ***1. Votación***

Para la adopción de este proyecto se requiere de la mayoría absoluta de los votos presentes, en atención al artículo 119 constitucional.

Sin embargo, si se pretendiese incluir limitaciones de interés social a la propiedad privada que superasen el plazo decenal del numeral 292 del Código Civil, se requeriría, para su aprobación, de la aquiescencia de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa. Lo anterior, de conformidad con el párrafo final del artículo 45 de la Carta Política.

## **2. Delegación**

La iniciativa no puede delegarse a una comisión con potestad legislativa plena, por cuanto la determinación de los usos de los bienes demaniales se encuentra dentro de las excepciones contenidas en los artículos 121.14 y 124, párrafo tercero, constitucionales.

## **3. Consultas**

### **a) Obligatorias.**

- Caja Costarricense del Seguro Social.
- Municipalidad de Puntarenas.

### **b) Facultativas.**

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Ministerio de Educación Pública.
- Procuraduría General de la República.

## **IV. FUENTES**

- [Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Código Civil, Ley N° 30 de 19 de abril de 1885.](#)

- [Código Notarial, Ley N° 7764 del 17 de abril de 1998.](#)
- [Ley General de Caminos Públicos, N° 5060 de 22 de agosto de 1972.](#)
- [Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978.](#)
- [Ley del Catastro Nacional, N° 6545 de 25 de marzo de 1981.](#)
- [Ley sobre Requisitos Fiscales en Documentos Relativos a Actos o Contratos, N° 6575 del 27 de abril de 1981.](#)
- [Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815 del 27 de septiembre de 1982.](#)
- [Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 7 de septiembre de 1994.](#)
- [Ley General de Contratación Pública, N° 9986 de 27 de mayo de 2021.](#)
- [Decreto Ejecutivo N° 14935-J de 20 de octubre de 1983.](#)
- Sentencias de la Sala Constitucional [N° 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno](#), [N° 5976-93 de las quince horas con cuarenta y dos minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres](#) y [N° 5026-97 de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete.](#)
- [Sentencia del Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José N° 130-F-03 de las once horas treinta minutos del dieciocho de marzo de 2003.](#)
- [Dictamen de la Procuraduría General de la República C-162-2004 de 27 de mayo de 2004.](#)



- Opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República [OJ-096-2007 de 26 de septiembre de 2007](#) y [OJ-7-2009 del 27 de enero de 2009](#).
- [Subdirección Registral del Registro Inmobiliario \(setiembre de 2024\), Guía de Calificación, Registro Nacional.](#)

Elaborado por: TAR  
LSCH//18-9-2024  
c. arch// 23991 IJU