



13 de abril de 2026
AL-DEST-IJU-CONST-004-2026

Señores (as)
Comisión Especial de Reforma Constitucional,
Reforma De Los Artículos 121 Inciso 14) Y 174 De La Constitución Política.
Área VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24649

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO-CONSTITUCIONAL** del expediente **N.º 24649**, Proyecto de ley: **“REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 14) Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 13-4-2026



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-CONST-004-2026

**INFORME JURÍDICO DE
PROPOSICION DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

**“REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121, INCISO 14) Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA”**

EXPEDIENTE N.º 24.649

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

13 DE ABRIL DE 2026



CONTENIDO

I. RESUMEN DE LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL	4
II. ANTECEDENTES	10
III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	10
IV. CONSIDERACIONES DE FONDO	11
V. ANALISIS DEL ARTICULADO	35
VI. CONSIDERACIONES FINALES	40
VII. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GÉNERO	41
VIII. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	41
IX. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO	41
Votación	44
Delegación	44
Consultas obligatorias	44
X. FUENTES	45



AL-DEST- IJU- CONST- 004-2026

INFORME JURIDICO DE PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL¹

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121, INCISO 14), Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA**

EXPEDIENTE N.º 24.649

I. RESUMEN DE LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La presente propuesta de reforma constitucional pretende reformar los artículos 121, inciso 14) y 174 de la Constitución Política, con la siguiente argumentación:

“La Asamblea Legislativa tiene como mandato constitucional aprobar la enajenación de los bienes bajo administración municipal, estos proyectos son relevantes para el desarrollo de las funciones de las instituciones beneficiarias de las donaciones, pero principalmente para la prestación de los servicios a la comunidad, desde todo ámbito y naturaleza.

En ese sentido, los cambios registrales necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura o servicios consideran un paso adicional el paso por la Asamblea Legislativa en la relación municipalidad – beneficiario, que aumenta los tiempos de los procesos, los complejiza y atribuye una función adicional a los legisladores que se entiende como un resabio del centralismo colonial.

La complejidad de estos temas requiere un cambio significativo pues la agenda correspondiente a estos temas ocupa un espacio considerable en su agenda, por ejemplo, entre el 2018 y el 2022, del total de proyectos tramitados por la Asamblea Legislativa el 12% correspondió a proyectos relacionados a la enajenación de propiedades, y entre el 2022 a la fecha alrededor del 13%, siendo proyectos que se revisten de una estricta naturaleza local

¹Elaborado por Andrea Salazar Valverde, Jefa de Área Jurídica Constitucional con colaboración de Paola Camacho Fuentes, asesora parlamentaria. Revisión y autorización final por Fernando Campos Martínez, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



**Cuadro comparativo sobre proyectos aprobados en relación
con traspaso de propiedades**

Periodo	Total de leyes aprobadas	Total de leyes sobre Traspasos de propiedades	Porcentaje
2018 - 2022	680	87	12%
2022 – a hoy	247	33	13%

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, elaboración propia

Desde hace más de un siglo, el papel crucial de los gobiernos locales ha sido minimizado por la centralización estatal. En este proceso, la Constitución Política,² en sus artículos 121), inciso 14), y 174)³ otorga a la Asamblea Legislativa la potestad de autorizar a las municipalidades la enajenación de sus bienes, una función que se contrapone a la autonomía municipal, consagrada en la misma Constitución Política en sus artículos 169 y 170.

Según la sentencia de la Sala Constitucional número 5445-99, la autonomía municipal tiene un componente administrativo que es determinante sobre la vida jurídica de los bienes públicos, de tal forma que en contraposición al 121, inciso 14), y 174) constitucionales, la vida política y administrativa de la municipalidad es violentada por la superposición de la voluntad del legislador sobre la voluntad de la comunidad y su gobierno más cercano.

La sentencia N.º 5445-99⁴ del Tribunal Constitucional costarricense establece, en cuanto a la autonomía administrativa, lo siguiente:

...autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.

...el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen.

²http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

³http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

⁴<https://vlex.co.cr/vid/498275182>



De igual manera, en la sentencia de la Sala Constitucional número 1631-91,⁵ de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno (confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95), se dijo que al disponer el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas, de ese concepto se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, al indicar:

Dispone el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas. De esa autonomía se deriva, por principio la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, en cuanto son verdaderos gobiernos locales, por lo que la iniciativa para la creación, modificación o extinción por ejemplo de los impuestos municipales corresponden a esos entes, ello sujeto a la autorización legislativa establecida en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política, la cual es, por su naturaleza, más bien un acto de aprobación.

Asimismo, sentó el principio de que las municipalidades son entidades de naturaleza territorial y corporativa, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado centralizado. En este mismo orden de ideas, con posterioridad, y en Sentencia número 2311-95, de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reafirmó el principio de que la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por medio de una ley, autorizar de manera unilateral (es decir, sin la adecuada participación municipal) por ejemplo una exención de los tributos municipales.⁶

El paso de los proyectos previstos por la Asamblea Legislativa, según se señala en los artículos supra citados, parte de dos sistemas, el de representación democrática y el de pesos y contrapesos.

En el primer caso, podría presumirse que los diputados, al ser representantes populares, deben tener la función de resolver aquellos asuntos que sobre el territorio ocurran; sin embargo, el sistema de elección de los diputados pese a que es territorial no deviene en estricto del nivel cantonal, sino de una sumatoria de votos en el nivel provincial, lo que deja a las autoridades municipales como inmediatos referentes para los ciudadanos del ejercicio del principio de representación democrática, siendo entonces que los diputados se sobrepone en un segundo nivel de administradores municipales, inconveniente para el funcionamiento eficiente del Estado.

⁵<https://vlex.co.cr/vid/497166374>

⁶ Tomado de Sentencia N.º 05445 de Sala Constitucional <https://vlex.co.cr/vid/498275182>



Este argumento es validado toda vez que los diputados basan sus decisiones acerca de autorizar o no una enajenación, en los criterios solicitados al mismo gobierno local, a la comunidad y a las instituciones atinentes, que constan en el expediente legislativo, es decir, el criterio es el mismo que proviene de la aprobación previa del concejo municipal o de la solicitud de la alcaldía, de los movimientos previos coordinados o no entre las instituciones involucradas y la presión de la comunidad beneficiada o perjudicada. Es decir, la discusión política ya dada de previo es trasladada de manera innecesaria a la Asamblea Legislativa en un segundo nivel de decisión.

En lo que respecta al sistema de pesos y contrapesos, se parte del argumento de que el paso por la Asamblea Legislativa garantiza de alguna manera la fiscalización de la hacienda municipal, una responsabilidad prevista y reservada en el Código Municipal y en la misma Constitución Política para las autoridades municipales.

Como ya se indicó líneas arriba, la institucionalidad democrática presupone el control y fiscalización de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Procuraduría de la Ética Pública, el Tribunal Supremo de Elecciones, entre otros, así como todo el sistema de justicia costarricense, que en caso de ocurrir algún ilícito, actúa en lo que corresponde. Por lo que la función de fiscalización que se presume es ontológica a la Asamblea Legislativa, en realidad ha sido superada mediante la creación de una red institucionalizada y especializada compuesta por una gran cantidad de órganos de control, fiscalización y sanción. Esto, por supuesto, no limita ni suprime la potestad de los miembros de la Asamblea Legislativa de ejercer su función constitucional de control político en cualquier área del acontecer nacional.

Debido a esta contraposición de modelos, es necesario transformar nuestra Constitución Política de manera tal que los gobiernos locales gocen de una autonomía municipal plena.

El Estado costarricense ha evolucionado con el tiempo, los sistemas de control de la hacienda pública, así como las instituciones que los tienen a su cargo, conforman el adecuado sistema de controles que requieren los munícipes para garantizar que los procesos de enajenación estén acordes con la normativa vigente.

Algunas instituciones han perdido contacto con sus funciones primordiales, esenciales para satisfacer las necesidades de la población. Por esta razón, el Estado costarricense inició una reforma orientada a descentralización destinada a devolver a las instituciones públicas esas funciones. Esta reforma



también busca una mayor participación de las comunidades en la solución de sus problemas locales, siendo que actualmente las municipalidades se esfuerzan por desempeñar un papel más relevante ante sus ciudadanos. Sin embargo, temas cruciales para su autonomía y fortalecimiento aún no han sido implementados en la agenda nacional.

El objetivo de esta reforma constitucional es permitir que las municipalidades decidan sobre la donación de bienes inmuebles, ya sea a su favor o a favor de otras entidades públicas, para beneficiar a los ciudadanos, en suma, una real y plena autonomía municipal.

Se propone reformar el artículo 174⁷ de la Constitución para permitir que las municipalidades donen inmuebles a otras entidades estatales mediante convenios interinstitucionales, sin necesidad de autorización legislativa. Además, se propone una excepción en el artículo 121, inciso 14), para que los gobiernos municipales, y ya no la Asamblea Legislativa, enajenen bienes a favor de otras entidades estatales de manera más ágil y simple.

Esta reforma fomentará la descentralización y el fortalecimiento del régimen municipal, facilitando el desarrollo local al eliminar la necesidad de autorización legislativa previa, se agilizarán los trámites de donación entre municipalidades e instituciones estatales, reduciendo los tiempos de espera.

Esta reforma permitirá, además, que a la Asamblea Legislativa no intervenga en las decisiones de los concejos municipales otorgando una mayor responsabilidad y capacidad de discutir y resolver sus propios asuntos. En el contexto de la reestructuración del Estado costarricense, es fundamental promover un Estado descentralizado que establezca normas claras y simples. Existe un consenso general sobre la necesidad de transferir tareas ejecutivas del Estado a las entidades directamente involucradas, permitiendo que cada órgano se concentre en sus funciones esenciales.

La función reguladora del Estado debe basarse en la simpleza de los procesos, evitar la duplicación, basados en los mínimos necesarios y la libertad del ciudadano, evitando requisitos y trámites que burocraticen y dificulten la acción tanto de entidades estatales como privadas.

El centralismo del Estado ha sido un problema histórico, que genera la debilidad municipal que no se debe solo a cuestiones presupuestarias, sino también a la falta de mecanismos eficientes para realizar sus tareas. Esto ha generado una dependencia de las poblaciones temporalmente más distantes de la administración central, haciendo que las municipalidades sean casi imperceptibles para los ciudadanos, excepto cuando deben pagar impuestos por servicios que rara vez reciben o perciben recibir.

⁷http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871



Este proyecto de ley busca aumentar la responsabilidad de los que conforman los órganos de decisión del gobierno local, generando las condiciones para que los ciudadanos ejerzan un adecuado control político local, a la vez que se potencie una plena autonomía municipal basada en el control de la hacienda pública que ya hace el enraizado sistema costarricense de fiscalización. La descentralización y simplificación de trámites fortalecerán el régimen municipal y promoverán un Estado más eficiente y orientado a la resolución expedita de las necesidades locales.

Para terminar, es importante recalcar que la reforma de los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 es importante, considerando que la Constitución Política de Costa Rica establece un marco normativo fundamental para la organización y funcionamiento del Estado, delineando con claridad las competencias entre los diversos niveles de gobierno, especialmente en lo que respecta a la administración de los bienes públicos. Sin embargo, las disposiciones actuales contenidas en los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 generan obstáculos que limitan la eficiente transferencia de bienes entre municipalidades y otras instituciones del Estado, lo que afecta tanto la autonomía municipal como la agilidad en la ejecución de las políticas públicas.

La actual exigencia de aprobación legislativa para la enajenación de bienes municipales restringe la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones inmediatas sobre la disposición de sus recursos. Este proceso burocrático no solo implica una sobrecarga para la Asamblea Legislativa, sino que también entorpece el desarrollo de proyectos esenciales para las comunidades. En la práctica, la demora en la aprobación de estos trámites por parte del legislador retrasa la implementación de políticas públicas que dependen de la transferencia de bienes, generando una parálisis en el dinamismo de la gestión pública local.

La autonomía municipal, garantizada en el artículo 169 de la Constitución, debe ser entendida como un pilar fundamental en el fortalecimiento del sistema democrático y el desarrollo integral del país. Las municipalidades son los entes más cercanos a la ciudadanía y, como tales, deben tener la capacidad plena para administrar sus bienes sin la intermediación constante del Poder Legislativo. La modificación de los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 permitiría a los gobiernos locales gestionar de manera más ágil sus recursos, fortaleciendo su autonomía y capacidad de respuesta ante las necesidades de las comunidades que representan.

La modificación de los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 de la Constitución no solo es un acto de coherencia con el principio de autonomía municipal, sino que también representa una medida pragmática que mejoraría la eficiencia en la gestión pública local y nacional. La transferencia



de bienes entre municipalidades e instituciones del Estado debe ser un proceso ágil y eficaz, que no esté supeditado a procesos legislativos innecesarios. Esta reforma no solo beneficiaría a las comunidades locales, sino que también optimizaría el funcionamiento del Estado en su conjunto."

II. ANTECEDENTES⁸

A continuación, se citan algunas iniciativas que han estado en la corriente legislativa con contenido atinente al expediente en estudio:

EXPEDIENTE N°:	20.379
NOMBRE	ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL INCISO 14) DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 2 de junio de 2021.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST- IJU -072-2020. Informe Jurídico del 1 de abril de 2020.

EXPEDIENTE N°:	22.211
NOMBRE	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 14) Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 17 de setiembre de 2024.

EXPEDIENTE N°:	22.213
NOMBRE	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 14) Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA OTORGAR POTESTAD A LAS MUNICIPALIDADES PARA DONACIÓN Y TRASPASO DE SUS BIENES INMUEBLES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 23 de setiembre de 2024.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo

⁸ Aporte del Área de Investigación y Gestión Documental (AIGD), elaborado por Tonatíuh Solano Herrera, Jefe de Área.



de la comunidad internacional hasta el año 2030. En relación con los objetivos de la Agenda:

“El proyecto de reforma constitucional presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

Lo anterior, por cuanto los propósitos del proyecto para permitir que las municipalidades donen inmuebles a otras entidades estatales mediante convenios interinstitucionales, sin necesidad de autorización legislativa., se vinculan a la meta asociada con proponer medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia, de las instituciones públicas.

La viabilidad de la iniciativa dependerá del respectivo informe jurídico.”⁹

IV. CONSIDERACIONES DE FONDO

4.1 DISCUSIÓN EN ACTAS DEL CONSTITUYENTE DE 1949

El **inciso 14) del artículo 121** de la Constitución Política no ha sufrido cambios en su redacción, por lo que es relevante conocer el contenido de la discusión de la Asamblea Constituyente que consta en el **Acta N°70**, que en lo que nos interesa dice:

“La Mesa sometió a discusión el inciso 13) del artículo 82, que se había acordado posponerlo.

Sobre el mencionado inciso se presentó la siguiente moción de los señores Esquivel y compañeros, que dice así: “Decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes propios de la nación.

No podrán ser enajenados ni arrendados, directa o indirectamente, ni salir definitivamente del dominio del Estado:

a) Los ferrocarriles y muelles nacionales y los aeródromos y aeropuertos, mientras estén en servicio.

b) Las fuerzas que pueden obtenerse de las aguas del dominio público, o de cualquiera otra fuente de energía en el territorio de la República.

c) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas existentes en el territorio nacional; y

d) Los servicios inalámbricos.

Los bienes mencionados en los alcances a, b, c y d anteriores sólo podrán ser explotados por particulares mediante concesión especial, por tiempo

⁹ Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Tonatiuh Solano Herrera, Jefe de Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



limitado, y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa al aprobar la respectiva concesión."

Alrededor de esta moción se suscitó un largo debate en el que participaron varios señores Representantes. El Diputado CASTRO sugirió que se dijera "los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales mientras estén en servicio". El señor MORÚA explicó que existen muchos aeropuertos que son particulares, por lo que debía aclararse que el inciso se refería a los aeropuertos internacionales. El Representante VOLIO SANCHO expuso dos objeciones en cuanto a la redacción del inciso en la forma propuesta. Dijo que se había variado el sentido de la Carta del 71 en lo que se refiere a los muelles y ferrocarriles nacionales que de ninguna manera deben salir del dominio de la nación, ni darse en explotación a particulares. Agregó que el aparte b) estaba mal redactado, puesto que el concepto "toda fuente de energía" es a la vez, muy lato y vago. Los proponentes de la moción aceptaron las observaciones anteriores, modificándola en la forma propuesta. El Diputado VOLIO JIMÉNEZ aclaró que los conceptos aeropuerto y aeródromo, de acuerdo con el Diccionario de la Academia son sinónimos o equivalentes.

Se acordó votar la moción dividida en dos partes, con las modificaciones aceptadas por los proponentes de la misma. En consecuencia, se procedió a votar la primera parte: Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la nación". Sobre esta parte, el Diputado GONZÁLEZ HERRÁN, presentó moción para que se dijera "Bienes inmuebles", ya que para la enajenación de los bienes muebles, el Ejecutivo no necesita la autorización de la Asamblea. A esta moción se opusieron los señores Esquivel, Ortiz, Volio Jiménez, Chacón y Jiménez Quesada, por considerarla perjudicial. El autor de la moción, entonces, decidió retirarla. **El Representante BAUDRIT GONZÁLEZ declaró que se hacía necesario establecer una diferencia entre los bienes propios de la nación –ríos, mares, aire, etc.– y los que pertenecen al Estado. El Estado como cualquier persona moral, tiene derechos y deberes. Es dueño de muchos bienes muebles e inmuebles. Los bienes del Estado pueden ser vendidos. De ahí que es indispensable hacer la diferencia entre lo que se entiende por bienes del Estado y por bienes de la nación.**

Puesta a votación la primera parte de la moción, fue aprobada.

Se discutió luego la parte segunda, que dice: a) No podrán salir definitivamente del dominio del Estado: Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público o de cualquiera otra fuente de energía en el territorio nacional".

El Diputado CHACÓN dijo que debía respetarse la redacción de la Carta del 71, pues dentro del concepto "cualquier otra fuente de energía", cambian, por ejemplo, las instalaciones de las fincas movidas por la fuerza del viento, motores, etc. Nadie pensará que estas fuentes de energía son del dominio público. El señor ESQUIVEL explicó que la redacción del mencionado inciso no era otra que la del artículo 1º de la Ley que nacionalizó la energía eléctrica. Agregó que esa ley tenía muchos años de estar en vigencia, sin



que hubiere provocado dificultad alguna. El Representante ACOSTA PIEPPER expresó que la Asamblea tenía la obligación de ponerse a tono con los tiempos que corren, introduciendo el concepto de que todos los minerales radioactivos y sustancias utilizables en la obtención de energía atómica; son de poder del Estado. El señor Esquivel aclaró que en teoría las fuentes de energía del Estado son aquellas capaces de un monopolio, por particulares. Lo que se pretende es que ciertas fuerzas de una gran importancia, no caigan en manos de particulares. **Se acordó votar la segunda parte dividida, a su vez en tres partes. La primera de ellas dice: “No podrán salir definitivamente del dominio del Estado”, se aprobó. La segunda, “a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público” también fue aprobada.** La tercera, “o de cualquiera otra fuente de energía en el territorio de la República”, se desechó. **Se discutió luego la parte tercera: b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de Petróleo y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas en el territorio nacional.** El Diputado VOLIO SANCHO sugirió que el aparte b) se adicionara con el párrafo siguiente “los minerales y piedras preciosas”. En ese sentido planteó una moción, la que fue combatida por los Representantes Volio Jiménez, Gómez, Arroyo y Herrero. **Votada la parte tercera, se aprobó.** Fue desechada la adición propuesta por el señor Volio Sancho. También se aprobó la parte, cuarta, aparte c) que se refiere a los servicios inalámbricos.

Se discutió la **última parte que dice: “Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por particulares mediante concesión especial, portiempo limitado, y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa al aprobar la respectiva concesión. Los ferrocarriles y muelles nacionales no podrán ser enajenados ni arrendados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado.”** El Representante ARIAS sugirió que se incorporara el concepto de que tampoco podrán ser gravados, lo que aceptaron los proponentes de la moción. Sin embargo, el señor ESQUIVEL declaró que votaría el aditamento, pero en la inteligencia de que se reservaba el derecho de estudiar los expedientes legislativos que motivaron la reforma constitucional de los años 36 y 37, a fin de recabar las razones que se tuvieron para no incluir el concepto de que los ferrocarriles y muelles nacionales no podrán ser tampoco gravados en forma alguna. **El Diputado CHACÓN expresó que estaba con el inciso, pero que lo consideraba muy drástico, pues hay ocasiones en que el Estado podría verse en la necesidad de deshacerse de un ferrocarril o muelle que no le está produciendo ningún servicio o utilidad.** El Representante VOLIO JIMÉNEZ explicó brevemente los alcances de la reforma constitucional de los años 36 y 37. **Agregó que se podría votar la moción en la forma propuesta pues se entiende que el que no puede vender, pues lógicamente no puede hipotecar o gravar.** El Diputado PINTO manifestó que las restricciones apuntadas estaban bien para las épocas pasadas, pero que no se justificaban en los momentos



actuales, ya que la mayoría de los ferrocarriles dejan sólo pérdidas. De ahí que sea el Estado el único que los explote.

Sometida a votación la última parte, fue aprobada.

El Diputado ACOSTA PIEPPER presentó moción para agregar al aparte b) el párrafo siguiente, después de “sustancias hidrocarburadas”, “así como los depósitos de minerales radioactivos y todas las sustancias utilizables en la obtención de la energía atómica”. Sometida a votación, fue aprobada.

En consecuencia, el inciso 13 se leerá así:

“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 pueden 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 hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos y todas las sustancias utilizables en la obtención de energía atómica; y

“c) Los servicios inalámbricos.

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores, sólo podrán ser explotados por particulares mediante concesión especial, por tiempo limitado, y en arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa al aprobar la respectiva concesión. “Los ferrocarriles y muelles nacionales no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directamente o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado”.”

No obstante, conforme consta en el **Acta N°71**, fue aprobada una moción para que se modificara el inciso a), pero que fue retirada por lo que procedemos a transcribir la discusión suscitada a este respecto:

“El Diputado ARROYO presentó la siguiente moción: “para que se agregue al inciso a) del inciso 13), el párrafo que dice: “O de cualquiera otra fuente de energía en el territorio de la República, siempre que tales fuentes pudieran ser susceptibles de monopolios particular”. El Diputado ROJAS ESPINOSA aclaró que el artículo 23 de la Carta del 71 prohíbe toda clase de monopolios en manos de particulares, por lo que no le parecía conveniente la moción anterior. **El señor ARROYO decidió retirarla.**”

Mientras tanto, en lo que nos interesa el artículo 174 de la Constitución Política entre los constituyentes de la Asamblea Constituyente predominó la discusión en relación con la autonomía municipal, enfatizándose en la importancia de que las municipalidades se conciban como autónomas, distanciándolas de la pretensión de que se consideren simples apéndices del Poder Ejecutivo.



Como aporte al análisis de la presente propuesta de reforma constitucional traemos a colación el contenido de las Actas N°81 y N°84:

ACTA No. 81:

" (...) Artículo 3º.- (...)

El Diputado ESQUIVEL expresó que votaría la revisión planteada, ya que **la completa autonomía municipal, tal y como la propone el artículo 135, ha dado en Costa Rica los más desastrosos resultados. Indicó que aún estaban frescos los abusos cometidos en el manejo de los fondos comunales por algunas municipalidades, por lo que debería idearse un sistema más acorde con la realidad nacional. No se puede otorgar esa autonomía en una forma absoluta, máxime si se tienen en cuenta las amargas experiencias del pasado.**

Sometida a votación la revisión, fue aprobada (...)

El Diputado LEIVA aclaró que la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues están sometidas a cierto tutelaje por parte del Estado. Los presupuestos de las corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Añadió que lo ideal sería que cada cantón tuviera un Intendente, pero que esto no es posible pues existen muchas municipalidades pobres y pequeñas que no podrán pagar un funcionario de esta categoría. **Lo importante es que en la nueva Constitución quede consagrada la autonomía del régimen municipal.** De aprobarse la moción del señor Jiménez Ortiz, lo mejor es que las cosas queden como estaban en la Constitución del 71.

El Diputado MONGE RAMÍREZ defendió la tesis de la autonomía municipal. **Dijo que se debía desligar a las municipalidades –como cuerpos elegidos por el pueblo– de las influencias del Poder Ejecutivo.(...)**

El Diputado BAUDRIT GONZÁLEZ defendió la tesis de la autonomía municipal ¿Qué se le objeta a la misma? –preguntó– ¿Alguien en la Asamblea o en el país la objeta? No. ¿Cuál es el temor que existe para concederla? Se dice que los dineros municipales se esfumarían, pero con autonomía o sin autonomía municipal esto ocurrirá mientras los hombres sean irresponsables o deshonestos. **Pero no es cierto que a las municipalidades se les esté dando libertad absoluta para disponer del manejo de los fondos comunales.** Al contrario, **hay una moción presentada para que los presupuestos municipales sean aprobados y fiscalizados por la Contraloría General de la República. Además, se aprobó ya que la Asamblea Legislativa es la llamada a autorizar** más posible de la influencia decisiva del Ejecutivo. ¿Cómo es posible que un gobierno comunal no sea autónomo? Si se deja en manos de la Asamblea Legislativa la facultad para otorgar la autonomía administrativa de las municipalidades en una forma gradual, ocurrirá que la misma Asamblea que ha concedido autonomía a una municipalidad, puede muy bien luego –por razones políticas–, suprimirla; y eso sin hablar de lo ilógico de recomendar a un Poder, cosas que entran en sus atribuciones.



Lo más conveniente es elevar a la categoría de precepto constitucional la autonomía del régimen municipal para alejarla de los vaivenes políticos. El Diputado GONZÁLEZ HERRÁN dijo que la autonomía de que van a gozar las municipalidades no es absoluta, como tampoco es absoluta la soberanía de la propia Asamblea Legislativa, a la que se le imponen ciertas restricciones. **Las Municipalidades también van a tener sus limitaciones.(...)**

ACTA No. 84

“(...) Artículo 4º.– Se discutió luego la moción del señor Leiva, cuya discusión se había pospuesto hasta tanto no fuera publicada en el Diario Oficial. La moción, aparecida en La Gaceta del 4 de junio, dice así:

“Sus acuerdos y resoluciones, cuando se estimen contrarios a la Constitución o a la ley, podrán:

a) Ser vetados por el Intendente en los cantones que exista tal funcionario y por quien señale la ley en los demás, teniéndose por firmes en caso de ser resellados.

b) Recurridos por los particulares a quienes causen perjuicio y conocidos en grado por el Tribunal respectivo dependiente del Poder Judicial que indique la ley.

Para contratar empréstitos y dar en garantía sus bienes o rentas, crear impuestos o enajenar bienes muebles o inmuebles que valgan más de cinco mil colones, las Municipalidades necesitarán autorización legislativa”.

Se acordó votarla por párrafos.

La moción anterior provocó un largo debate en el que participaron varios señores Representantes.

El Diputado ESQUIVEL dijo que no votaría los dos párrafos primeros, por considerarlos impropios de ir a la Constitución, ya que se trata de asuntos de una legislación municipal. **En cuanto al párrafo último, sí lo votaría. El autor de la moción aclaró que lo que se pretendía era precisamente establecer como canon constitucional que los acuerdos municipales no podrán ser conocidos, por ejemplo, por el Ministerio de Gobernación, lo que terminaría con la autonomía otorgada al régimen municipal.** El Diputado ARROYO sugirió al proponente de la moción adicionarla con una frase que diga: “Sin embargo, cuando el motivo del veto fuere el emita pronunciamiento definitivo sobre el caso”. El señor Leiva aceptó adicionar su moción con el concepto anterior.

El Diputado BAUDRIT GONZÁLEZ explicó que muchas veces el veto a un acuerdo municipal no se basaba por ser contrario a la Constitución o a las leyes, sino por razones de conveniencia o inconveniencia para determinada comunidad. Sugirió que la moción se aclarara en ese aspecto. El proponente de la moción aceptó la anterior sugerencia, suprimiendo de la misma la frase “cuando se estimen contrarios a la Constitución o a la ley”. El Diputado ARIAS BONILLA indicó la conveniencia de que el Tribunal nombrado para conocer las apelaciones de los particulares en cuanto se refiere a acuerdos y resoluciones municipales, pueda conocer también los resellos, a fin de que no prevalezca absolutamente el criterio de la



Municipalidad. Lo natural es que venga un tercero a decir quién tiene la razón. El Representante VARGAS FERNÁNDEZ expresó que no votaría la moción en la forma propuesta, pues se va a poner a los legisladores del futuro en un grave aprieto, ya que se dice que en los cantones menores el funcionario llamado a vetar los acuerdos municipales es el que determine la ley. Posiblemente ese funcionario lo vaya a ser el Jefe Político, con lo que se vendría a falsear la autonomía municipal. Debería aclararse que el funcionario no será de nombramiento del Ejecutivo. Agregó que aceptaba que los acuerdos fueran resellados por la Municipalidad, acabando ahí el asunto. El Diputado CHACÓN explicó que, los jefes Políticos no tienen la facultad de vetar los acuerdos municipales, sino que esta facultad corresponde a los Gobernadores. Las probabilidades de que se llegue a coartar la autonomía municipal son muy remotas, porque posiblemente la ley dejará en manos del Gobernador el derecho de vetar los acuerdos municipales de los cantones menores, que carezcan de intendentes. El Diputado VARGAS FERNÁNDEZ amplió su criterio manifestando que, de crearse las intendencias, muy probablemente desaparecerían los gobernadores y es sabido que los intendentes no van a tener jurisdicción provincial que los faculte para vetar acuerdos municipales de otras municipalidades que escapen a su jurisdicción. Se sometió a votación la primera parte de la moción del señor Leiva, con las variaciones acordadas que dicen así:

“Sus acuerdos y resoluciones podrán:

a) Ser vetados por el intendente en los cantones en que exista tal funcionario y por quien señale la ley en los demás, teniéndose por firmes en caso de ser resellados. Sin embargo, cuando el motivo del veto fuere el de inconstitucionalidad, el acuerdo en cuestión pasará a la Corte Suprema de Justicia para que emita pronunciamiento definitivo sobre el caso”. Puesta a votación, fue desechada. El Representante GONZÁLEZ HERRÁN observó que, tal y como han quedado las cosas, las municipalidades gozarán de una autonomía absoluta. Dijo que el asunto debía meditarse más, por lo que anunciaba una revisión sobre lo acordado para la sesión siguiente. El Diputado TREJOS expresó que no veía dificultad en que la ley viniera a reglamentar el procedimiento que se ha de seguir respecto a los acuerdos y vetos municipales.

Fue aprobado el párrafo final de la moción del señor Leiva, quien decidió retirar el segundo, ya que para la sesión siguiente se va a plantear una moción de revisión. El párrafo último dice así: **“Para contratar empréstitos y dar en garantía sus bienes o rentas, crear impuestos o enajenar bienes muebles o inmuebles, que valgan más de cinco mil colones, las Municipalidades necesitarán autorización legislativa”.(...)**”



4.2 REGULACIÓN SOBRE LA DISPOSICION DE LOS BIENES DE LA NACION Y LOS BIENES PERTENECIENTES A INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

4.2.1 Constitución Política

El **artículo 121** de la Constitución Política determina las funciones de la Asamblea Legislativa, una de estas es la de aprobar cualquier enajenación de los bienes de la Nación, descrita de la siguiente manera:

“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.

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 hidrocarburadas, 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.”

Para ahondar en **la protección del Estado a estos bienes**, en la Carta Magna se encuentran otras normas, entre ellas:

“ARTÍCULO 6º.- El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de baja mar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

Ejerce además, una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y



riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios. (Así reformado por el artículo único de la ley N° 5699 de 5 de junio de 1975)"

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones. (Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley N° 9849 del 5 de junio del 2020, "Reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua") (Así reformado por el artículo 1° de la Ley No.7412 de 3 de junio de 1994)"

“Artículo 89- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico. Todas las personas tienen derecho al deporte, a la educación física y a la recreación. El Estado garantizará este derecho, promoverá su universalización como medio eficaz para mejorar la salud y la calidad de vida de la población y apoyará el desarrollo de las distintas disciplinas deportivas en todos los niveles. (Así reformado por el artículo único de la Ley para la incorporación del Derecho Fundamental al Deporte y la Recreación, N° 10376 del 29 de noviembre de 2023)"

Por su parte, el **artículo 174** de la Constitución Política contenido en el título XII sobre el Régimen Municipal, estipula:

“Artículo 174: La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.”



4.2.2 Legislación

Para los efectos de lo que nos interesa en el análisis de la propuesta de marras, es relevante traer a colación el contenido de los siguientes cuerpos normativos:

Código civil, Ley N°30, del 19 de abril de 1865

“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.”

“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.”

Código municipal, Ley 7794, del 30 de abril de 1998

“Artículo 71- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo de 2021, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, **las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades.**

Los bienes muebles declarados por la administración en desuso o en mal estado podrán ser objeto de donación, ya sea a entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, y deberá existir para ello un acto motivado y el avalúo previo elaborado por el departamento técnico correspondiente a nivel municipal o, en su defecto, del avalúo de la Dirección General de Tributación. Se requerirá autorización mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo.



Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.

Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales.

A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio; asimismo, podrán crear albergues para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 10009, Ley para la Creación de Albergues para las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle, de 27 de setiembre de 2021. También, podrán financiar escuelas municipales de música, comparsas, cimarronas y subvencionar escuelas de música y bandas sinfónicas de formación musical que pertenezcan a organizaciones sin fines de lucro, o asociaciones de desarrollo dentro del cantón, centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.

Asimismo, las municipalidades quedan autorizadas con dispensa de trámite legislativo para gestionar y desarrollar proyectos de vivienda municipal y otorgar, sobre las viviendas construidas, el derecho de usufructo habitacional, mediante contrato de usufructo habitacional, conforme a lo estipulado en la ley que otorga competencia a las municipalidades para desarrollar y administrar proyectos de vivienda municipal. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior. (Así modificada su numeración por el artículo 1° de la ley N° 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, que lo traspasó del antiguo artículo 62 al 71) (Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 10713 del 7 de mayo de 2025)"

Ley General de contratación pública, ley N°9986, 27 de mayo de 2021

"ARTÍCULO 75- Donación de bienes muebles e inmuebles. La donación de bienes muebles e inmuebles entre instituciones de la Administración Pública es posible en el tanto los bienes no estén afectos a un fin público y la donación tenga por objeto la satisfacción del interés público.

Para proceder con la donación de bienes inmuebles, deberá mediar resolución motivada por parte del máximo jerarca de la institución que



dona, sin que pueda delegar tal actuación, así como un acuerdo de aceptación tomado por el máximo Jefe de la institución beneficiaria de la donación. Para la donación de bienes muebles la decisión de donar deberá ser adoptada por el jefe o por quien este delegue.

En todos los casos deberá constar el avalúo elaborado por el órgano especializado de la administración respectiva o, en su defecto, del avalúo de la Dirección General de Tributación u otra entidad pública.

Todos los bienes muebles declarados por la Administración en desuso o en mal estado podrán ser objeto de donación, ya sea a entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, debiendo existir acto motivado para ello."

4.2.3 Jurisprudencia de la Sala Constitucional

El voto **Nº5026-1997**, de 27 de agosto de 1997, en lo que nos interesa señala:

"(...) se ha considerado que **solo los bienes demaniales, no así los patrimoniales del Estado, requieren la autorización legislativa**, tal como se refleja en la siguiente resolución:

"Para dilucidar las dudas de constitucionalidad planteadas es preciso señalar que **los bienes no demaniales, valga decir los bienes de dominio privado del Estado, no están contemplados en los conceptos del artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, tampoco los bienes, aún demaniales, que no son del Estado sino de Instituciones Descentralizadas, ya sea por descentralización funcional o territorial, léase, municipalidades**. En cuanto a los bienes demaniales del Estado, es decir, los propiamente públicos, el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política indica que es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa decretar la enajenación de los bienes propios de la Nación, en el sentido que se explicó antes, y por ello se explica que entre las excepciones a la delegación en comisiones permanentes del conocimiento y aprobación de proyectos de ley, establecidas en el párrafo 3 del artículo 124 de la Constitución, se incluya el ejercicio de las facultades indicadas en el inciso 14) del numeral 121." (la negrita y el resaltado no son del original)

Así mismo la Sala Constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones lo esbozado en la **resolución Nº2306-1991**, en la que indicó:

"Sobre los bienes demaniales indicó esta Sala, por resolución número 2306-91, de las 14:45 horas del 6 de noviembre:



"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 llamados **bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas 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 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 de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad, el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa (...)" (Resolución número 5976-93, de las 15:42 horas del 16 de noviembre de 1993.)

Para dilucidar las dudas de constitucionalidad planteadas es preciso señalar que **los bienes no demaniales, valga decir los bienes de dominio privado del Estado, no están contemplados en los conceptos del artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, tampoco los bienes, aún demaniales, que no son del Estado sino de Instituciones Descentralizadas, ya sea por descentralización funcional o territorial, léase, municipalidades.** En cuanto a los bienes demaniales del Estado, es decir, los propiamente públicos, el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política indica que es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa decretar la enajenación de los bienes propios de la Nación, en el sentido que se explicó antes, y por ello se explica que entre las excepciones a la delegación en comisiones permanentes del conocimiento y aprobación de proyectos de ley, establecidas en el párrafo 3 del artículo 124 de la Constitución, se incluya el ejercicio de las facultades indicadas en el inciso 14) del numeral 121.

Es preciso aclarar que el inciso 14 plantea, no sólo la necesidad de que la afectación de los bienes demaniales a usos públicos sea decretada por la Asamblea Legislativa, como textualmente dice, sino, en virtud del principio de que las cosas se deshacen como se hacen, que su desafectación, cuando ésta sea posible -precisamente para convertirlos en bienes de dominio privado que pueden ser disponibles normalmente-



debe ser decretada también por la Asamblea.(...)"¹⁰(la negrita y el resaltado no son del original)

Adicionalmente, es relevante mencionar lo expuesto por el órgano constitucional en la resolución 2010-015738, de las 14:44 horas del 22 de setiembre de 2010 respecto al demanio público:

"El inciso 14) del artículo 121 constitucional ha sido desarrollado por la jurisprudencia de esta Sala, entre otras, mediante sentencia número 2000-10466 de las 10:17 horas del 24 de noviembre del 2000, se indicó que:

"IV.- Naturaleza del bien jurídico involucrado: Del patrimonio de la Nación (demanio público).- En los términos de nuestra Constitución Política, el patrimonio nacional se conforma por los bienes definidos en los artículos 6, 50, 89 y 121 inciso 14) constitucionales; son las aguas territoriales, las costas, el espacio aéreo, la plataforma continental, el zócalo insular, los recursos y riquezas naturales del agua del suelo y del subsuelo, las bellezas naturales, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el patrimonio histórico y artístico de la Nación, las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional, los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de petróleo, sustancias hidrocarburadas, depósitos de minerales radioactivos, servicios inalámbricos –lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético–, ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén en servicio. **Es importante señalar que estos bienes gozan de especial protección, de manera que no son susceptibles de ser apropiados por particulares y ni siquiera por la Administración Pública; ni ser destinados a fines distintos de los que determinan su propia esencia y naturaleza.** Desde luego, su protección –en los términos que resulten necesarios– y administración corresponde al Estado en nombre de la Nación (tomo III Actas de la Asamblea Nacional Constituyente No. 168, pág. 468). **La norma constitucional optó por el control legislativo en los casos en que es posible enajenar esos bienes, o bien, incorporar nuevos bienes a usos públicos, sin embargo, algunos de estos bienes no pueden ser objeto de desafectación siquiera por el legislador, toda vez que por su singular naturaleza han recibido una especial afectación constitucional que los exceptiona de poder estar en el comercio de los hombres.** Los bienes de la Nación pueden ser objeto de explotación racional por el Estado o por los particulares "de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo determinado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa" (inc. 14 del artículo 121 de la Constitución Política). La jurisprudencia de esta Sala –sentencia 06240-

¹⁰ Resolución 05206-1997, de las 16:21 horas del 27 de agosto de 1997



93– examinó la posibilidad de que la Asamblea Legislativa acuda a la técnica, comúnmente conocida como el dictado de una ley marco, para cumplir con la exigencia de la norma constitucional. En lo de interés esta Sala indicó:

'En este caso, la Asamblea Legislativa inviste en la Administración Pública la potestad de otorgar concesiones específicas, competencia que, claro está, no comprende la de sustituir del todo la función de la primera, como se dirá adelante. En esta hipótesis el delegado puede ser cualquier ente del ámbito público –tanto el propio Poder Ejecutivo, órgano normal de la contratación administrativa (artículo 140 inciso 14) Constitución), como cualquier otra entidad descentralizada de la Administración Pública– pero no como, se propone en el proyecto, un simple órgano desconcentrado dentro de una cartera del Ejecutivo.'

De acuerdo con lo que se ha venido exponiendo, **la especial naturaleza del patrimonio nacional, tiene como particularidad la necesaria e indisoluble vinculación al uso público** de los bienes que el concesionario -sea público o privado- destine o requiera para su desarrollo y explotación, de manera tal que éstos se entienden definitivamente incorporados al demanio público y gozan, por tal razón, de las características propias de este régimen, de ser inembargables, imprescriptibles e inalienables. Por las implicaciones que tiene la explotación de los bienes de la Nación por los particulares, el legislador debe, a falta de autorización expresa en cada caso, elaborar una ley marco que dote al sistema del país, de garantías idóneas sobre la explotación razonable del bien de que se trata. **No debe perderse de vista que la especial afectación de los bienes de la Nación tiene sentido, únicamente, en tanto se garantice a todos los habitantes el derecho a una calidad de vida dentro de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** La explotación de los recursos naturales impone, con rango constitucional, un uso racional de los mismos (adecuado, planificado), para beneficio de los actuales y de los futuros habitantes del país (derechos de la tercera generación)." (la negrita y el resaltado no son del original)

4.2.4 Jurisprudencia Administrativa

La Procuraduría General de la República, desde su función de abogado del estado, órgano técnico- jurídico de la Administración Pública, ha analizado la condición de demanial o patrimonial de los bienes del estado de manera abundante, por lo que nos permitimos traer a colación algunos de las consideraciones realizadas por este órgano:

“Al respecto, hemos expuesto que:



“Conforme a lo dispuesto en esta norma, **sería posible la donación de un inmueble entre dos instituciones de la Administración Pública en tanto: a) el inmueble a donar no esté afecto a un fin público; b) la donación tenga por objeto la satisfacción del interés público.** Finalmente, no está de más indicar que deberá cumplirse con los requisitos legales establecidos en el anterior numeral para poder realizar la respectiva donación: resolución o acuerdo motivado por parte del máximo jerarca de la institución que dona, resolución o acuerdo de aceptación tomado por el máximo jerarca de la institución beneficiaria de la donación, avalúo administrativo del inmueble a donar.” (Dictamen no. C-104-2023 de 15 de mayo de 2023).

Tal y como hemos dispuesto, **“estas autorizaciones «genéricas» tienen como límite el tipo de bien de que se trata, en tanto para la enajenación de un bien afecto a un fin público se requiere de una norma legal que lo desafecte expresamente y que, a su vez, autorice su enajenación.”** (OJ-175-2001 del 22 de noviembre del 2001).

Además, hemos precisado que, **aunque se trate del traspaso de un bien demanial entre instituciones sin que se modifique su naturaleza demanial, se requiere una autorización legal específica.** (Véanse los pronunciamientos nos. C-210-2002, del 21 de agosto del 2002, C-221-2008 de 25 de junio de 2008 y OJ-028-2023 de 15 de marzo de 2023).¹¹ (el resaltado y la negrita no son del original)

“No obstante lo anterior, a modo de colaboración, procederemos a realizar algunas consideraciones generales sobre el tema de las donaciones de inmuebles de órganos o entidades estatales, esperando que sean de utilidad para esa Administración.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS DONACIONES DE INMUEBLES.

En primer término, debemos señalar que para efectos de determinar si es posible proceder con la donación de un inmueble propiedad de alguna Administración, entendida como el Estado y los demás entes públicos (artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública), es indispensable analizar y establecer la naturaleza del terreno, es decir, si estamos frente a un bien demanial, afecto a un fin o uso público; o si nos encontramos ante un bien patrimonial de la Administración.

A) El inmueble como un bien patrimonial: Los bienes que no estén destinados o afectos a un fin o uso público, se constituyen en bienes patrimoniales o privados de la Administración, sobre los cuales se ejercen los atributos de la propiedad

¹¹PGR-OJ-001-2024, 19 de enero de 2024



como cualquier sujeto de derecho privado, aunque los mismos pertenezcan a la Administración. Ello implica que, **para la transmisión de estos bienes, incluida la donación, no se requiere de la emisión de una ley que lo autorice**. Sobre este particular, en la Opinión Jurídica N° PGR-OJ-090 del 30 de junio del 2022, esta Procuraduría señaló:

“Lo anterior, por cuanto hemos reconocido que cuando no estamos frente a bienes de dominio público, sino ante bienes patrimoniales de la Administración, no se requiere de norma legal para ser traspasados.

Al respecto, debemos recordar que **los bienes fiscales o patrimoniales de la Administración**, son aquellos que no gozan de las características de los bienes de dominio público en tanto no son de uso público ni están afectados por ley de un modo permanente a un servicio de utilidad general, a la luz de lo que establece el artículo 261 del Código Civil que señala:

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.** (La negrita no forma parte del original)

A partir de dicho artículo, este órgano asesor en su jurisprudencia administrativa ha reconocido la distinción entre bienes demaniales y bienes patrimoniales de la Administración, de modo que, si los bienes no están destinados de un modo permanente a un servicio u uso público, ni han sido afectados a un fin público, puede considerarse que constituyen bienes patrimoniales o de dominio privado de la Administración. Por tanto, la Administración propietaria de estos bienes actúa como un sujeto privado en cuanto a la tenencia de tales bienes y, por tanto, en ese caso no sería necesaria la emisión de una norma de rango legal para su transmisión.” (Lo destacado es del original).

En consecuencia, si el inmueble que se pretende donar constituye un bien patrimonial, no se requiere de la emisión de una ley que autorice la donación.

B) El inmueble como un bien demanial: En caso que el inmueble a donar sea un bien demanial, es decir, que se encuentre destinado o afecto a un fin o uso público, necesaria e indefectiblemente se requiere de la emisión de una ley que autorice la donación del mismo, salvo que ya exista una norma que permita la donación.

En ese sentido, este órgano consultivo ha señalado **en múltiples ocasiones que para que la Administración pueda donar un terreno de este tipo, debe existir una norma legal que lo habilite para ello**. Ello por cuanto, en virtud de la naturaleza demanial o de dominio público, la Administración no podría



disponer libremente del mismo, en atención del principio de legalidad, consagrado en los artículos 11 de la Ley General de la Administración Pública y 11 de la Constitución Política, de suerte tal que se necesita de la emisión de una Ley que autorice la donación o una norma previa que posibilite dicho acto (ver criterios números C-066-99, C-208-96, C-249-2010, C-052-2011, OJ-009-2018, OJ-004-2018, C-094-2019 y OJ 085-2019).

Ahora bien, en caso que el inmueble donado vaya a ser destinado a un uso o fin público distinto al originalmente vinculado, no solo se requiere de la autorización legal para donar, sino que también deviene indispensable la expresa autorización legislativa para la desafectación del bien.

Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado: "A partir de lo transcrito anteriormente, se deduce que los bienes de dominio público, que por voluntad del legislador tienen un destino especial de servir a la comunidad, ese destino únicamente puede ser modificado por el mismo legislador esto porque los bienes de dominio público están sometidos por su vocación y naturaleza a un régimen jurídico especial y por lo tanto, cambiar el destino previamente determinado por ley o desafectar un bien, será competencia exclusiva del legislador ordinario." (Resolución N° 2002-10447 de las 15:08 horas del 5 de noviembre del 2002).

(...)

Conforme a lo dispuesto en esta norma, sería posible la donación de un inmueble entre dos instituciones de la Administración Pública en tanto:

- a) el inmueble a donar no esté afecto a un fin público;**
- b) la donación tenga por objeto la satisfacción del interés público.**

Finalmente, no está de más indicar que deberá cumplirse con los requisitos legales establecidos en el anterior numeral para poder realizar la respectiva donación: resolución o acuerdo motivado por parte del máximo jerarca de la institución que dona, resolución o acuerdo de aceptación tomado por el máximo jerarca de la institución beneficiaria de la donación, avalúo administrativo del inmueble a donar."¹² (el resaltado y la negrita no son del original)

"Específicamente en el dictamen **C-210-2002** del 21 de agosto del 2002, se indicó:

"...En doctrina se admite que la mutación demanial externa a que dan lugar las relaciones intersubjetivas entre entidades administrativas, no entran en

¹²PGR-C-104-2023, 15 de mayo del 2023



pugna con la regla de inalienabilidad, que sólo sustrae aquellos bienes del tráfico jurídico privado, pero no excluye las transmisiones en la esfera del Derecho Público, cuando hay un interés jurídico prevalente o más intenso a tutelar, **tengan respaldo en una norma legal de rango suficiente** y se garantice la inseparabilidad del régimen de dominio público.

Se altera el destino que originó la primitiva afectación, pero el bien conserva el carácter demanial que antes tenía, el carácter servicial a una función pública. (Cassese, Sebastiano llama mutación subjetiva de la demanialidad a este transferimiento del bien de un ente público a otro. *Le destinazione dei beni degli enti pubblici*. Milano Dott. A. Giuffré. Milán. 1962, pág. 140).

(...) A modo de ejemplo, Clavero Arévalo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, sostiene que **si la titularidad administrativa del dominio público es atribuida por ley, cualquier cambio supone una modificación legal**. De donde colige que "son válidas las transmisiones de titularidad de este dominio, siempre que se realice por disposiciones del debido rango legal". (La inalienabilidad del dominio público, RAP N° 25, pg. 51).

Es la posición que se recoge en Fuentes Bodelón, Fernando: **"Si la afectación se ha hecho por Ley formal, la mutación requiere una norma de igual rango"** (Derecho Administrativo de los bienes. Publicaciones de la Escuela Nacional de la Administración Pública. Madrid. 1977, pg. 86). Y en Bocanegra, Raúl y otros profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo: "Hay que partir de la regla general según la cual se exige que **el acto por el que se efectúa la mutación tenga, al menos, el mismo rango que la afectación**; así, cuando la afectación se haga por Ley, la mutación también tiene que hacerse por Ley formal" (Bocanegra Sierra, Raúl, Lecciones de dominio público. Obra colectiva. Edit. Colex. Madrid. 1999, págs. 34-35).

(...) Marienhoff, trae a colación jurisprudencia de su país en el sentido de que **cuando los bienes de dominio público afectados por ley deban "facilitar la realización de un nuevo destino" de utilidad general, de más amplio concepto que el primitivo, el cambio de destino ha de ser "declarado por una ley de la Nación"** (Tratado Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1998, págs. 312-313, y en Villegas, Wálter. Régimen jurídico de la expropiación. Edics. Depalma. Buenos Aires. 1973, pág. 73 ss.).¹³(el resaltado y la negrita no son del original)

¹³C-282-2010, 24 de diciembre de 2010



"(...) Sobre la diferencia entre las figuras de mutación demanial y desafectación, hemos expuesto:

"Una vez afectados los bienes a este régimen de sujeción especial, por voluntad administrativa o del legislador, puede sufrir dos alteraciones en cuanto al uso público: la denominada mutación demanial y la desafectación. El autor Santamaría Pastor, se ha referido a estas alteraciones que puede sufrir estos bienes de la siguiente forma: su afectación al uso general o al servicio público que confiere a los bienes la condición de demaniales, lo que permite hablar del inicio de la demanialidad (a); la modificación del concreto fin de uso general o de servicio público por otro igual naturaleza, que da lugar a la llamadas mutaciones demaniales (b); y la retirada de los bienes del fin de uso general o de servicio público al que se hallaban destinados, que hace pasar a estos a la categoría de patrimoniales y que se califica como desafectación o más descriptivamente, de cesación de la demanialidad (c) (...). Como corolario de lo anterior, **la desafectación de un bien demanial se decretaría únicamente si se va a expulsar del régimen de dominio público. Sin embargo, si lo que se pretende es cambiar el uso por otro de interés público se le aplicaría las reglas de la mutación demanial.** (...) (OJ-138-2016 de 16 de noviembre de 2016)."

En similar sentido, en la opinión jurídica N° PGR-OJ-090-2022 del 30 de junio de 2022, señalamos:

"(...) **Además de la desafectación, es posible también jurídicamente cambiar el destino original de un bien de dominio público, cuando exista un interés público que así lo justifique. Esta posibilidad se conoce bajo el concepto de mutación demanial,** sobre el cual nos referimos en el dictamen C-210-2002 del 21 de agosto del 2002, indicando:

"...En doctrina se admite que la mutación demanial externa a que dan lugar las relaciones intersubjetivas entre entidades administrativas, no entran en pugna con la regla de inalienabilidad, que sólo sustrae aquellos bienes del tráfico jurídico privado, pero no excluye las transmisiones en la esfera del Derecho Público, cuando hay un interés jurídico prevalente o más intenso a tutelar, tengan respaldo en una norma legal de rango suficiente y se garantice la inseparabilidad del régimen de dominio público.

Se altera el destino que originó la primitiva afectación, pero el bien conserva el carácter demanial que antes tenía, el carácter servicial a una función pública (...)

De lo anterior, **podemos extraer que en el ámbito doctrinario se ha aceptado**



el cambio de destino de un bien de dominio público, siempre que se haga a través de una norma de rango legal.

Por tanto, aunque la mutación demanial y la desafectación son nociones diferentes, presuponen un cambio del destino inicial del bien y, por ahí, participan de similitud interpretativa. (...)

Bajo ese entendido, en la mutación demanial el bien puede cambiar de titular, pero no sale de la esfera patrimonial del Estado, continúa perteneciendo a éste, y aun modificando su naturaleza original sigue destinado a satisfacer el interés público. Por el contrario, la desafectación implica que un bien de dominio público pase a manos de un particular o cambie su destino o fin, ya no siendo de interés público.

En consecuencia, aunque la mutación demanial y la desafectación son nociones diferentes, presuponen un cambio del destino inicial del bien y, desde esa perspectiva, participan de similitud interpretativa. **Por ello, ese cambio de destino de un bien de dominio público siempre debe hacerse a través de una norma de rango legal.**" (Opinión Jurídica N° 194-J del 19 de diciembre de 2022)."¹⁴ (el resaltado y la negrita no son del original)

También la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha destacado:

"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 norma expresa.

Así, se trata de bienes cuya titularidad ostenta el Estado en su condición de administrador, debe entenderse que se trata de bienes que pertenecen la "Nación", con lo cual, conforman parte del patrimonio público... Además, su uso y aprovechamiento está sujeto al poder de policía, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos

¹⁴ PGR-OJ-169-2024, 02 de diciembre de 2024



debidamente autorizados, sea mediante concesión o permiso de uso, otorgado por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública. De manera que comprende bienes inmuebles que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a la propiedad privada, que deriva de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional (...)"'. (Sala Primera, resolución n°. 1318, de 28.10.2010). En igual sentido resolución n°. 182, de 19.02.2009 y de la Sala Constitucional, resoluciones n°. 2408, de 21.02.2007 y 2101, de 06.11.1991).

4.3 COMPETENCIA DE LAS MUNICIPALIDADES RESPECTO A LOS BIENES PERTENECIENTES AL GOBIERNO LOCAL

De conformidad con lo dispuesto en el **artículo 71** del Código Municipal, Ley N°7794, la municipalidad puede usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos que sean idóneos para cumplir sus fines.

Esto en el ejercicio de la autonomía otorgada a nivel constitucional (artículos 169 y 170). En este sentido, sobre la administración de los intereses locales por parte de las corporaciones municipales la Sala Constitucional ha señalado varios elementos importantes:

*"En Costa Rica **el régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial**, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 constitucional. Se define, principalmente, en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política que señalan, en lo que interesa, que la "administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley" (hoy día Alcalde Municipal); **es un "sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios** (competencia presupuestaria)". De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal, resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: **la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local**; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Concejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; garantía constitucional de independencia (autonomía); **y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello que sea o constituya "interés y servicio local"**. Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y*



potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, **al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad.** Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas. Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, **en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.**"¹⁵(el resaltado no es del original)

4.4 ALCANCES DE LAS LEYES AUTORIZANTES

Sobre el alcance de las denominadas leyes autorizantes cabe traer a colación algunos de los análisis realizados por la Procuraduría General de la República:

Dictamen C-073-97 del 9 de mayo de 1997, indicó:

"Ahora bien, respecto a **los alcances de estas "leyes autorizantes" que emite la Asamblea Legislativa**, la Procuraduría ha externado criterio en el sentido de que, **no son otros que los de habilitar a la Administración para realizar un acto que, en principio, le estaría prohibido.** Así, por ejemplo, en relación con una consulta sobre los alcances de leyes que autorizaban a otro ente público a donar inmuebles de su propiedad, este Despacho recientemente expresó:

"... Los alcances de estas leyes son los propios de las autorizaciones legales, es decir, son los de habilitar a la Administración para realizar un acto que, en principio, le está prohibido. En otras palabras, se remueve la imposibilidad de enajenar, de donar dichos bienes. En razón de su objeto, esas leyes autorizantes carecen de efectividad por sí mismas, puesto que requieren, además de su emisión, de la concurrencia de un acuerdo de la Institución

¹⁵ Sala Constitucional, sentencia 05445-1999



respectiva en el sentido de aprobar la donación y en el cual se debe autorizar a su representante legal para que suscriba la escritura correspondiente.

Si se interpretara que las citadas leyes autorizantes obligan a las instituciones autónomas para que donen sus bienes, obviamente se estaría atentando contra su autonomía administrativa, garantizada constitucionalmente. Autonomía que le permite, dentro del marco legal en vigor, administrar y disponer de los bienes que integran su patrimonio" (dictamen n° C-208- 96 de 23 de diciembre de 1996)." (En igual sentido, véase nuestro dictamen C-052-2007 del 22 de febrero de 2007, así como las opiniones jurídicas números OJ-102-2017 del 10 de agosto de 2017, OJ-069-2017 del 9 de junio del 2017, OJ-112-2017 del 11 de setiembre del 2017, OJ-046-2017 del 17 de abril 2017 y OJ-116-2017 del 12 de setiembre de 2017)".(el resaltado no es del original)

Opinión jurídica N° PGR-OJ-127-2022 del 29 de setiembre del 2022, apuntó:

"En segundo lugar, como aquella autorización legalmente impartida es de innegable **carácter "facultativo"** y no imperativo (Entre otras muchas, la OJ-46-2017 de 17 de abril de 2017), y carece de efectividad por sí misma; es decir, no es autoaplicativa, sino heteroaplicativa y de efectos mediatos, requerirá de algún acto intermedio de ejecución posterior a la vigencia de la norma para poder ser efectiva; es decir, **este tipo de normas tienen su eficacia condicionada a la realización de actos optativos o discrecionales posteriores de aplicación para hacerse efectivas** (Dictamen C-2018-2020, de 10 de junio de 2020). Lo anterior, para el presente caso implicaría, por un lado, tomar la decisión discrecional de donar el bien inmueble legalmente autorizado –lo cual le corresponde a la entidad pública legalmente autorizada (Véanse, entre otros, el dictamen C-208-96 del 23 de diciembre del 1996 y el pronunciamiento OJ-004-2015 de 02 de febrero de 2015)- y previo a donarlo, analizar y determinar casuísticamente el mecanismo jurídico por aplicar, que en este caso sería la donación como contrato traslativo de dominio, de carácter gratuito, mediante el cual se cumpliría la finalidad de traspasar el inmueble en cuestión –arts. 1404 y 1393 del Código Civil-, que deberá otorgarse por escritura pública ante la Notaría del Estado, como lo establece el ordinal 3 de la citada Ley No. 9052. Y para lo cual se requerirá la conformación de expediente administrativo, entre otras cosas, con las autorizaciones de los representantes de las entidades públicas involucradas en el negocio para suscribir la escritura, así como el traspaso efectivo del bien, en los términos autorizados, todo en aras de cumplir con el principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública y 11 de la Constitución Política. Y por último, su posterior inscripción en el Registro Público, a fin de que surta efectos ante terceros."(el resaltado no es del original)



V. ANALISIS DEL ARTICULADO

5.1 CUADRO COMPARATIVO

De previo a realizar el análisis del articulado presentamos un cuadro comparativo entre el texto vigente en la Constitución Política y el propuesto mediante la presente reforma.

Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949	ARTÍCULO 1- Refórmese el inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política, para que en lo sucesivo se lea:
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. 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 hidrocarburadas, 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.	Artículo 121- (...) 14- Decretar la enajenación o <u>asignación</u> a usos públicos de los bienes <u>propiedad</u> de la Nación. <u>No será necesaria la aprobación legislativa para el traspaso y cambio de usos públicos de terrenos entre instituciones estatales y las municipalidades, este proceso será fiscalizado por la Contraloría General.</u> (...).



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.	
Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949	ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 174 de la Constitución Política, para que en lo sucesivo se lea:
ARTÍCULO 174.- La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.	Artículo 174- La ley indicará en qué casos necesitarán las municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas.

Elaborado por: Tonatíuh Solano Herrera, Jefe de Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

5.2 OBSERVACIONES JURIDICAS SOBRE EL TEXTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTO

La propuesta en su artículo 1, propone la reforma del inciso 14) del artículo 121 constitucional, en este caso la redacción propuesta plantea un cambio sustancial en el trato de los bienes considerados demaniales, los cuales como se ha desarrollado anteriormente gozan de una protección especial a nivel jurídico.

Lo que hasta ahora ha definido la naturaleza jurídica de los bienes demaniales de la Nación es su destino o vocación, especialmente el uso público (utilidad pública), por lo tanto, la interpretación de la obligación constitucional de tener autorización legislativa para disponer o enajenar, y para aplicar o afectar a un uso público es muy casuística. Dicho de otra manera, debe analizarse cada caso concreto a luz de la norma constitucional y el desarrollo normativo vigente, considerando la naturaleza del bien y muy especialmente la función que éste cumple.

La reforma que se propone estaría habilitando la enajenación o asignación a usos públicos de los bienes propiedad de la Nación, entre las instituciones estatales y las municipalidades, así como también los bienes pertenecientes a los municipios; sin considerar ninguna excepción ni analizar cada caso en concreto, por lo que no se garantizaría un proceso de análisis que sí se realiza



mediante el trámite de aprobación legislativa de la ley autorizante, así como la valoración del uso que se otorgaría a los bienes.

Lo anterior por cuanto, como puede desprenderse del cuadro comparativo presentado anteriormente, el artículo 1 indica **refórmese el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política para que en lo sucesivo se lea**, dejando únicamente el contenido de este inciso en un párrafo según el texto presentado en la proposición. En este sentido, no solo se elimina el requerimiento de la autorización legislativa, sino que también se suprime la actual limitación y determinación de los bienes que no podrán salir definitivamente del dominio del Estado, sea entonces que podría interpretarse que por ejemplo las fuerzas que pueden obtenerse de las aguas del dominio público o los yacimientos de carbón podrían trasladarse del dominio del Estado al de una municipalidad.

En este sentido, resulta de importancia que las diputaciones proponentes de la presente proposición de reforma constitucional precisen si la eliminación de dicha prohibición es parte de la voluntad de esta reforma, o si por el contrario corresponde a una inadecuada técnica legislativa al redactar el encabezado del artículo 1 en la propuesta, o de la transcripción de la redacción del texto de dicho inciso.

Debido a que si la pretensión es que en el inciso 14) del artículo 121 se mantenga la prohibición de los bienes que no podrían salir del dominio del Estado, debe constar en la redacción de este inciso. O indicarse en el encabezado del artículo 1 que refiere a la reforma, que ésta es sobre el primer párrafo del inciso 14) del artículo 121.

Por otra parte, retomamos que por tratarse de una norma genérica que hace mención al traspaso y cambio de usos públicos de terrenos entre instituciones estatales y las municipalidades, estamos hablando de bienes inmuebles cuyas características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad no serían analizadas en una aprobación legislativa, ni tampoco la función que cumple el bien.

En este sentido, al no requerirse aprobación legislativa podría no garantizarse que el uso público del bien mantenga el mismo nivel de beneficio al interés público ni tampoco el mismo nivel de protección legal, lo cual va más allá de una discusión técnica sobre los efectos de posibles desafectaciones y afectaciones a otros usos públicos, de la mutación demanial de un bien, o de un cambio de uso que requiera de una compensación.



Esto supone que se desaplica el principio de paralelismo de las formas, dado que ya no se estaría analizando para el caso concreto cómo fue que dicho bien se afectó a un uso público; además contraviene el principio de legalidad. Lo anterior por cuanto en el ámbito jurisprudencial y doctrinario se han aceptado los cambios de destino de bienes siempre que se realicen a través de una norma legal, o que el cambio se realice mediante un acto formal del mismo rango.

Por otra parte, también es necesario mencionar que los actos autorizantes consisten en la remoción de un obstáculo legal para que el órgano competente realice el acto o actividad autorizada, y por lo tanto corresponde a éste la decisión final.

Y corolario de lo anterior, no se podría definir con claridad si los cambios de usos de los bienes mantendrían la tutela de los derechos fundamentales que dieron origen a la determinación de la utilidad pública, como en el caso de los derechos consignados en los artículos 6, 50 y 89 de la Carta Magna entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, es relevante mencionar que para el caso de los bienes que no estén afectos a un fin público, existe una norma habilitante (artículo 75 de la Ley N°9986) que posibilita la transferencia por donación de bienes muebles e inmuebles entre instituciones de la Administración Pública, cuyo proceder requiere de una resolución motivada.

Por lo que podría ser beneficioso para la propuesta de reforma que se retome la valoración y precisión de la naturaleza de los bienes sobre los cuales se pretende eliminar el requisito de la autorización legislativa y el posible procedimiento para las actuaciones de la administración pública. Esto considerando que como lo expresan los constituyentes en las actas de la Asamblea Constituyente, el espíritu de este tipo de normas no violenta la autonomía municipal, pues esta no es absoluta.

Aunado a lo anterior, es necesario que se precise en la norma propuesta el uso del término "instituciones estatales", para que se conceptualice con claridad cuáles de las instituciones de la administración pública podrían actuar conforme este numeral.

Finalmente, en lo que respecta a incorporar en este inciso 14) del artículo 121 constitucional la frase *"este proceso será fiscalizado por la Contraloría"*



General de la República", debe reiterar esta asesoría que el artículo 121 de la Carta Magna establece las atribuciones que se le conceden exclusivamente a la Asamblea Legislativa, por lo que su integración en este numeral sería improcedente.

Al respecto, nótese que los artículos 183 y 184 de la Constitución Política son los que refieren a la Contraloría General de la República sus deberes y atribuciones, por lo que en atención a una adecuada técnica legislativa y en aras de no dispersar estas atribuciones en la Carta Magna, podría valorarse integrar esa función en el artículo 184, dado que la norma estaría integrando una nueva función de fiscalización a este órgano.

Otro aspecto que podría someterse a consideración de las diputaciones es que la referencia a la atribución que se pretende otorgar a la Contraloría, conste en el artículo 174 constitucional que también se reforma, lo cual guardaría a su vez coherencia con el contenido del artículo 175 que le otorga a dicho órgano la aprobación y fiscalización de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las corporaciones municipales.

En un artículo 2, se propone la reforma del artículo 174 constitucional, para eliminar de su contenido la enajenación de bienes muebles e inmuebles, de manera que no se contemplará en la ley los casos en los que las municipalidades requieran autorización legislativa para ello.

Al respecto es de suma relevancia señalar que si bien se elimina de esta norma la obligación de que la ley indique en qué casos necesitarían las municipalidades autorización legislativa para enajenar bienes, el artículo 71 del Código Municipal determina este requisito y autoriza actualmente la donación directa de bienes entre los municipios y los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas.

En virtud de lo anterior, si las diputaciones consideran conveniente y oportuno aprobar la modificación constitucional que se propone, se recomienda tener presente los siguientes aspectos:

- Conveniencia en revisar, aclarar y precisar si la pretensión de la reforma constitucional es que efectivamente que su aplicación recaiga sobre todos los bienes propiedad de la Nación, con independencia de su naturaleza demanial y la forma en que se otorgó la utilidad pública.



- Conveniencia en modificar la norma constitucional contenida en el inciso 14) del artículo 121, y se elimine no solamente el requisito de la autorización legislativa para la enajenación o asignación a usos públicos de los bienes de la Nación, sino también las excepciones de los bienes que no podrán salir definitivamente del dominio del Estado.
- Valorar la conveniencia de incluir en la norma constitucional del inciso 14) del artículo 121 referente a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, una competencia de fiscalización a la Contraloría General de la República que podría incorporarse con mayor precisión en contenido de los artículos 174 y 184.
- Considerar la necesaria modificación de legislación vigente en caso de aprobarse la propuesta de reforma constitucional contenida en este expediente, para lo cual es relevante realizar un análisis pormenorizado de toda la normativa que podría verse afectada por el cambio en el paradigma.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la aprobación o no de esta proposición de reforma constitucional resulta resorte exclusivo de la Asamblea Legislativa, en atención a criterios de conveniencia y oportunidad, esta Asesoría advierte sobre la necesidad de hacer precisiones técnicas tendientes a garantizar los principios de seguridad jurídica¹⁶, legalidad¹⁷, paralelismo de las formas. Así como el resguardo de derechos fundamentales contemplados en la Carta Magna, así como de los adquiridos por la aprobación de Convenios y Tratados Internacionales.

¹⁶"VI.- Sobre el principio de la seguridad jurídica.- (...) Ese valor jurídico pretende dar certeza contra las modificaciones del Derecho, procura evitar la incertidumbre del Derecho vigente, es decir, las modificaciones jurídicas arbitrarias, realizadas sin previo estudio y consulta. Puede ser considerada tanto en sentido subjetivo y objetivo, pero ambos están indisolublemente vinculados; en su sentido subjetivo es la convicción que tiene una persona de que la situación de que goza no será modificada por una acción contraria a los principios que rigen la vida social y en sentido objetivo se confunde con la existencia de un estado de organización social, de un orden social. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos positivos existen normas que pretenden dar cumplimiento al valor de la seguridad jurídica; en el nuestro tenemos varias expresiones de ese principio tales como la presunción del conocimiento de la ley, el principio de la reserva o legalidad penal, el principio de irretroactividad de la ley, la cosa juzgada y la prescripción, entre otros." Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2012000267 de las 15 horas y 34 minutos del 11 de enero del 2012.

¹⁷"El principio de legalidad significa que los actos y comportamiento de la administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la administración, sea que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en la que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado." Sala Constitucional, resolución 962-2012 de las 9:05 horas del 27 de enero de 2012.



Además, conviene reflexionar sobre lo que aporta la reforma propuesta al marco normativo ya existente, y a la jurisprudencia que ha desarrollado todo lo relacionado con la naturaleza de los bienes propios de la Nación, el tratamiento de los bienes municipales en el ejercicio de su autonomía y los alcances de las autorizaciones legislativas.

VII. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GÉNERO

El proyecto de ley bajo estudio No presenta una vinculación explícita con Instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "CONVENCION DE BELEM DO PARA".

VIII. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Por razones de técnica legislativa, se recomienda analizar las observaciones señaladas en el apartado anterior en relación con el contenido del inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política que se promueve reformar en el artículo 1 de la proposición de marras. Por lo que se recomienda:

1. Revisar si lo que se pretende es reformar en su integridad el inciso 14) del artículo 121 y eliminar el resto del contenido no incorporado en el texto propuesto.
2. O si por el contrario la reforma corresponde al párrafo primero de este artículo, en cuyo caso deberá corregirse el encabezado del artículo 1 de a propuesta.
3. Entrecomillar el texto contenido en la reforma del inciso 14) del artículo 121, dado que el artículo continúa.

IX. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

El artículo 195 de la Constitución Política regula el trámite que se le ha de dar a las propuestas de reforma parcial de nuestra Carta Magna, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:

1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.



- 2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión;
- 3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles.
- 4) Presentado el dictamen se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por **votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea**;
- 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso **la mayoría absoluta para aprobarlo**;
- 6) El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones, o recomendándolo;
- 7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por **votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea**, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.
- 8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa." (lo destacado es nuestro)

El trámite de una reforma parcial a la Constitución Política también se encuentra dispuesto en el artículo 210¹⁸ del Reglamento Legislativo, que señala que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 195 constitucional, el proyecto que proponga reformas parciales a la Constitución Política, una vez leído tres veces y resuelta su admisión para

¹⁸ **ARTÍCULO 210.- Reformas parciales a la Constitución Política**

Las reformas parciales a la Constitución Política, proceden con arreglo a las siguientes disposiciones, de conformidad con lo que establece al respecto el artículo 195 de la misma Carta:

1. El proyecto en que se pida la reforma de uno o más artículos debe presentarse en sesiones ordinarias, firmado por no menos de diez diputados.
2. El proyecto será leído por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión, para lo que se requiere la **simple mayoría de los diputados presentes**.
3. Admitido el proyecto, éste pasará a una comisión nombrada por votación de la mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en el término de hasta veinte días hábiles.
4. Rendido el dictamen por la comisión, éste debe ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto, y para su aprobación requiere la **votación de los dos tercios del total de la Asamblea**.
5. Aprobado el dictamen sobre el proyecto de reforma, éste pasará a la Comisión de Redacción, a efecto de que ella prepare su redacción definitiva, bastando luego para su aprobación la **mayoría absoluta de la Asamblea**.
6. Una vez aprobado el dictamen en la forma antes dicha será firmado por los miembros del Directorio y pasado al Poder Ejecutivo para que éste lo envíe a la Asamblea con el mensaje presidencial, al iniciarse la próxima legislatura.
7. La Asamblea, en las primeras sesiones de la siguiente legislatura, deberá discutir de nuevo el dictamen en tres debates, cada uno en día distinto, no pudiendo en el primer debate de esta segunda legislatura conocerse de mociones de fondo. Si fuere **aprobado por dos tercios de votos del total de los diputados**, entrará a formar parte de la Constitución Política, lo que se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia." (lo destacado es nuestro)



discusión, pasará a una comisión para que dictamine en un plazo de hasta veinte días hábiles.

Sobre el trámite de las reformas parciales a la Constitución Política, este Departamento ha hecho las siguientes precisiones:

- a) Con base en los votos No. 7818-00, no. 2008-010728 y No. 2010-011043 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el plazo de 20 días hábiles que tiene la Comisión que analiza las reformas parciales a la Constitución Política para dictaminar, se constituye en un plazo ordenatorio y no perentorio, de manera que la extemporaneidad del dictamen de la Comisión no deviene en un vicio esencial o invalidante del procedimiento o en una nulidad insubsanable, aunque el incumplimiento de dictaminar o de hacerlo en tiempo puede ser reprochado a sus miembros, de acuerdo con la resolución no apelada de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, contenida en el Acta Plenaria N° 18 del 26 de mayo de 2010.¹⁹
- b) Con base en lo dispuesto en las resoluciones No. 5976-1996, No. 2002-07016 y No. 2001-11560 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la votación requerida para aprobar un proyecto de reforma parcial a la Constitución Política en Primera Legislatura (numeral 4 del artículo 195 constitucional), esta requiere

¹⁹ Dicha Resolución señala:

“CONSIDERANDO:

1. Que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Resolución 3220-00 ha señalado que: “...El debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida -en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa; -de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley...” y que para lograr este objetivo se requiere del dictamen o informe que emita las Comisiones para continuar con el resto de las etapas procesales que culminen con una decisión final.

2. Que el artículo 1.2 del Reglamento establece como uno de los deberes de los diputados y diputadas desempeñar las comisiones que el Presidente de la Asamblea o ésta les encarguen y que parte de este deber es cumplir con los plazos que el mismo Reglamento les señale para rendir el dictamen o informe correspondiente, pese a lo cual en el pasado en algunos casos, no se ha cumplido a cabalidad con estas obligaciones.

3. Que el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es claro al establecer un plazo de treinta días hábiles para que las Comisiones permanentes (sean estas ordinarias o permanentes especiales) rindan el dictamen correspondiente y que al vencimiento del plazo -si no se ha solicitado prórroga- el Presidente de la Asamblea tiene la potestad de amonestar a los miembros de la Comisión, quienes en tal caso no devengarán sus dietas regulares.

4. Que en el caso de las Comisiones Especiales el término para rendir el informe lo determina el contenido de la moción aprobada por el Plenario, según lo establece el artículo 95 del Reglamento y que, además, el artículo 97 indica que las comisiones especiales se regirán, en lo que les sea aplicable, por las disposiciones que señala el Reglamento para las Comisiones Permanentes.

POR TANTO:

Aplicar en todos sus extremos lo dispuesto en los artículos 80 en concordancia con los numerales 95, 97 y 137 del Reglamento en relación con las sanciones establecidas en caso de que los miembros de las Comisiones Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales y Especiales no cumplan con el plazo señalado para rendir los dictámenes o informes que les correspondan emitir.” (lo destacado es nuestro)



una mayoría absoluta en primer debate y una mayoría calificada en el segundo debate.²⁰

- c) Con fundamento en lo dispuesto en las resoluciones No. 678-91 y No. 1-92 de la Sala Constitucional, en lo que respecta a la votación requerida en la Segunda Legislatura (numeral 7 del artículo 195 constitucional), el proyecto de reforma constitucional debe ser aprobado, en cada uno de los tres debates, por dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea.²¹

Con base en lo anterior, tenemos lo siguiente:

Votación

La votación requerida para aprobar un proyecto de reforma parcial a la Constitución Política en Primera Legislatura (numeral 4 del artículo 195 constitucional), es de mayoría absoluta en primer debate y una mayoría calificada en el segundo debate; y la votación requerida en la Segunda Legislatura (numeral 7 del artículo 195 constitucional), es de dos terceras partes de la totalidad de las y los miembros de la Asamblea, en cada uno de los tres debates.

Delegación

El proyecto NO es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse dentro de las excepciones contempladas en el tercer párrafo del artículo 124 constitucional.²²

Consultas obligatorias

- Todas las municipalidades
- Todas las instituciones autónomas (incluidas las universidades públicas, y los bancos estatales)

²⁰ Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, Oficio **AL-DEST-CJU-077-2017** de 6 de diciembre de 2017.

²¹ Idem.

²² "Artículo 124.- (...)

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

(...)" (lo destacado es nuestro)



- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (artículos 96 inciso a de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).²³ Dicha consulta la hará el Directorio de la Asamblea Legislativa después de su aprobación en primer debate en la Primera Legislatura, de conformidad con lo establecido en los artículos 97 y 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).²⁴

X. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

Leyes

- Ley N°9986, Ley general de contratación pública
- Ley N°7794, Código Municipal
- Ley N°7135, Ley de la Jurisdicción Constitucional
- Ley N°6797, Código de Minería
- Ley N° 6227 Ley General de Administración Pública
- Ley N°6043, Ley sobre la zona marítimo terrestre
- Ley N°4240, Ley de Planificación Urbana
- Ley N°1851, Ley de caminos públicos
- Ley N°30, Código Civil

Jurisprudencia constitucional

- Resolución 015738-2010
- Resolución 2408-2007
- Resolución 10447-2002
- Resolución 10466-2000
- Resolución 05445-1999
- Resolución 5026-1997
- Resolución 5976-1993
- Resolución 2306-1991
- Resolución 2101-1991

Jurisprudencia administrativa

²³“Artículo 96. Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

a) **Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales**, o de reformas a la presente ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

(...)” (lo destacado es nuestro)

²⁴“Artículo 97. **En los casos del inciso a) del artículo anterior, la consulta la hará el Directorio de la Asamblea Legislativa.** En los demás casos, los diputados o el órgano legitimado para hacerla.

Artículo 98. **Cuando se trate de reformas constitucionales, la consulta deberá hacerse después de su aprobación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva.** Cuando se trate de otros proyectos o actos legislativos sujetos al trámite de emisión de las leyes, deberá interponerse después de aprobados en primer debate y antes de serlo en tercero.

(...)” (lo destacado es nuestro)



- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia
 - Resolución 1318-2010
 - Resolución 182-2009
- Procuraduría General de la República
 - OJ-001-2024
 - C-104-2023
 - OJ-028-2023
 - OJ-127-2022
 - OJ-090-2022
 - C-282-2010
 - C-221-2008
 - C-2010-2002
 - OJ-175-2001
 - C-073-1997

Otros

- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente,
https://pgrweb.go.cr/scij/actas_constituyente.aspx

Antecedentes

Informes Técnicos sobre Proyectos de Ley y criterios departamentales

- **AL-DEST-IJU-072-2020**, Expediente N°20.379

Elaborado por: asv

Supervisado por: fcm

//sch//13-04-2026*

c. archivo// 24.649IJU// d/s/sil