

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Departamento de Comisiones

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 68 Y 69 DE LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, LEY N° 7494 DE 2 DE MAYO DE 1995”

(Originalmente denominado: (Autorización al Poder Ejecutivo para donar a las instituciones autónomas y semiautónomas bienes inmuebles, cuyo uso se destine al cumplimiento de fines públicos)

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

Expediente N° 18. 857

CUARTA LEGISLATURA

1° de mayo de 2013 - 30 de abril de 2014

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

1° de setiembre al 30 de noviembre de 2013

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Dictamen Unánime Afirmativo

AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA DONAR A LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y SEMIAUTÓNOMAS BIENES INMUEBLES, CUYO USO SE DESTINE AL CUMPLIMIENTO DE FINES PÚBLICOS

Expediente N.º 18.857

Asamblea Legislativa:

Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos Dictamen **UNÁNIME AFIRMATIVO** sobre el proyecto: “Autorización al Poder Ejecutivo para donar a las Instituciones Autónomas y Semiautónomas bienes inmuebles, cuyo uso se destine al cumplimiento de fines públicos”, expediente N.º 18.857, iniciativa de la diputada Carolina Delgado Ramírez, el cual fue publicado en La Gaceta N.º 203, de 22 de noviembre de 2013. Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones:

a. Objeto del proyecto

Este proyecto de ley pretende habilitar legalmente al Poder Ejecutivo para que los bienes inmuebles de uso privado de su propiedad, que actualmente puede enajenar a título oneroso siguiendo los procedimientos regulados en la Ley de Contratación Administrativa, los pueda trasladar a título gratuito a instituciones autónomas y semiautónomas, con el propósito de coadyuvar en el logro de los fines públicos que les han sido asignados por ley.

b. Trámite en Comisión

El proyecto fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, el 23 de noviembre de 2013 e ingresó al orden del día el 30 del mismo mes y año.

De oficio, la Presidencia de este órgano legislativo, solicitó la consulta a todos los Ministerios, Instituciones Autónomas y Semiautónomas, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República.

A la fecha de dictaminación del proyecto, constan en el expediente el criterio favorable del Ministerio de Deportes y Recreación, Ministerio de Cultura y Juventud, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, Instituto Costarricense de Electricidad y la Procuraduría General de la República; no consta ningún criterio negativo respecto al proyecto.

Vencido el plazo de las consultas e incorporado el informe del Departamento de Servicios Técnicos al respectivo expediente, en la sesión N° 36 que se efectuó el 26 de noviembre de 2013, se conocieron y aprobaron tres mociones de fondo y se procedió a dictaminar el proyecto en cuestión.

Las mociones de fondo aprobadas, pretenden modificar el título del proyecto, de modo que se clarifique que se trata de una reforma a los artículos 68 y 69 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 de 2 de mayo de 1995; en el artículo 68 se especifica la remisión al artículo 69 en lo referente a la donación de bienes muebles y en el artículo 69 se incluyó, como un requisito para formalizar la donación, el que se incorpore en el expediente respectivo el inventario y clasificación del bien o los bienes objeto de la enajenación.

c. Criterio de los órganos consultados

De manera sucinta, se detallan los criterios de los órganos consultados.

Ministerio de Deportes y Recreación, Midepor-194-11-2013 de 1 de noviembre de 2013, suscrito por William Corrales Araya, Ministro del ramo.

“no encontramos objeción alguna, por lo cual mostramos nuestra anuencia para el proyecto...”.

Ministerio de Cultura y Juventud, DM-1715-2013 de 5 de noviembre de 2013, suscrito por Manuel Obregón López, Ministro del ramo.

“...esta Cartera Ministerial manifiesta no tener ninguna objeción al proyecto”.

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, 874-RG-2013 de 5 noviembre de 2013, suscrito por Dennis Meléndez Howell, Regulador General.

“...no tenemos razones para que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos se oponga a esa iniciativa”.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, DM-616-2013 de 11 de noviembre de 2013, suscrito por Marvin Rodríguez Durán, Ministro a.i del ramo.

“...este Ministerio no tiene ninguna observación que realizar al proyecto de ley propuesto. Sin embar, consideramos oportuno manifestar que la propuesta de rigor es loable y reviste especial importancia dado que facilitaría el proceso de donación...”.

Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, PESJU-319-2013 de 6 noviembre de 2013, suscrito por Urias Ugalde Varela, Presidente Ejecutivo.

“Analizado el proyecto, consideramos que se ajusta de la perspectiva jurídica a las exigencias para este tipo de documentos, se ajusta a las regulaciones que nos rigen y no riñe con otras normas complementarias”.

Ministerio de Ambiente y Energía, DM-794-2013 de 7 de noviembre de 2013, suscrito por René Castro, Ministro del ramo.

“...le indicó que no cuenta con ninguna objeción al respecto”.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, AL-OF-01193-2013 de 7 de noviembre de 2013, suscrito por Eduardo Mora Castro, Jefe de la Asesoría Legal.

“Respecto al artículo 69, debe considerarse que el donatario pueda ser cualquier institución de la Administración Pública, para que no existan limitaciones para donar a cualquier institución, siempre y cuando esta sea de la Administración Pública. También debe indicarse quien suscriba la resolución que autoriza la donación...”.

Salvo estas observaciones, el proyecto no presenta contradicciones o conflictos con la legislación que rige el accionar de nuestra institución.”

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, DMV-0507-2013 de 11 de noviembre de 2013, suscrito por Guido Monge, Ministro del ramo.

“...el proyecto de ley es conteste con la posición que han sostenido la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, en cuanto la naturaleza jurídica de los bienes demaniales y los bienes patrimoniales del Estado.”

Caja Costarricense del Seguro Social, 54-491 de 8 de noviembre de 2013, suscrito por Emma Zúñiga Valverde, Secretaria de la Junta Directiva.

“...no se encuentra motivos para presentar oposición alguna al proyecto en consulta, por cuanto al mismo tiempo no afecta las competencias y autonomía de la institución”.

Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, DM-3116-2013 de 11 de noviembre de 2013, suscrito por Mario Zamora, Ministro del ramo.

“Revisando el texto sometido a consulta, debe indicarse que la propuesta no roza con las competencias que tanto la Constitución Política como las leyes de la República les asigna a las Cartera de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, por lo que no presentamos objeción alguna”.

Instituto Costarricense de Electricidad, 256-189-2013 de 13 noviembre de 2013, suscrito por Julieta Bejarano Hernández, Jefe de la División Jurídica Institucional.

“...siendo que el objeto es contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, mi representada no tiene observaciones al presente.”

Procuraduría General de la República, OJ-085-2013 de 12 de noviembre de 2013, suscrito por Jorge Oviedo, Procurador Adjunto.

“En nuestro ordenamiento jurídico, se encuentran normas especiales que permiten que las administraciones públicas puedan donar bienes inmuebles en casos particulares.

Por ejemplo, el artículo 62 del Código Municipal habilita al Estado y a las instituciones autónomas para donar determinados bienes patrimoniales a las municipalidades.

También puede citarse el artículo 19 de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad que habilita al Estado y a las administraciones descentralizadas a donar bienes a las asociaciones de desarrollo comunal.

Empero no existe actualmente una disposición que habilite a la administración central para donar inmuebles a instituciones autónomas y semiautónomas”.

d. Criterio del Departamento de Servicios Técnicos

Se detallan los elementos de mayor relevancia respecto al proyecto del informe rendido por el Departamento de Servicios Técnicos N° ST.280-2013 J.

“De forma que la propuesta de reforma legal que nos ocupa, pretende imponer como requisito, -que se trate de bienes patrimoniales de la Administración, esto es no afectos al fin público- y la resolución del Poder Ejecutivo –motivación de la enajenación del bien inmueble patrimonial de la Administración-, no obstante como ha señalado el reglamento de la Ley de Contratación Administrativa señala como requisitos adicionales “el inventario y clasificación del bien o los bienes objeto de la enajenación”, incluso puede el legislador indicar expresamente en la norma como requerimiento no solo la motivación de la parte donadora sino también de la parte beneficiaria, con el objeto de determinar con claridad el fin último del bien inmueble patrimonial por parte de la Administración, lo que en definitiva debe ser congruente con lo que establece la reforma aquí analizada al dispone que la donación debe tener “por objeto coadyuvar al cumplimiento de las funciones de estos y en aras de satisfacer el interés público”. Sin detrimento de otros requerimientos que se considere convenientes y oportunos para la enajenación del bien inmueble a donar.” (página 14, párrafo primero, informe ST.280-2013 J)

“En la propuesta de ley planteada no se está en presencia de una nueva ley; más bien se trata de una reforma a los artículos 68 y 69 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 de 2 de mayo de 1995 y sus reformas, el cual es presentado un único artículo.

De manera que considerando las características y elementos que debe contener el título de la ley, se sugiere ajustar conforme a una adecuada técnica legislativa el título del proyecto, con el fin de reflejar su contenido de una forma concreta.” (página 18, párrafo primero y segundo, informe ST.280-2013 J)

“En definitiva, corresponderá al legislador valorar, ponderar y determinar la conveniencia y oportunidad del contenido de este tipo de autorizaciones legales genéricas para la donación de bienes inmuebles no afectos a un fin público.

Como se indicó, éstas autorizaciones genéricas son procedentes en el tanto se cumpla con el procedimiento legislativo ordinario previsto al efecto. Y estén sujetas a una serie de límites, de acuerdo con el tipo de bien sobre los que se pretenda aplicar, imponiendo una serie de

condiciones o requerimientos que deben cumplirse previamente, para de esta forma posibilitar las donaciones, en los términos y condiciones que han sido expuestos en el desarrollo del presente informe jurídico.” (página 17, párrafo segundo y tercero, informe ST.280-2013 J).

e. Consideraciones de fondo

En diversos pronunciamientos, la Procuraduría General de la República ha señalado la distinción de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado, manifestando que:

“...los bienes propiedad de los entes públicos pueden ser de dos clases: bienes demaniales y bienes privados de la Administración. La pertenencia de un bien a una u otra clase determina el régimen jurídico aplicable. De allí la importancia de establecer cuándo se está ante bienes demaniales y cuándo ante bienes patrimoniales de la Administración.” (En este sentido se pueden consultar los siguientes criterios de la Procuraduría General de la República. Oficio N° C-077-1999 de 21 de abril de 1999, Oficio N° C-095-1999 de 20 de mayo de 1999, Oficio N° C-117-99 de 8 de junio de 1999, Oficio N° OJ-082-2000 de 11 de agosto de 2000, Oficio N° OJ-164-2002 de 25 de noviembre de 2002, Oficio N° C-124-2003 de 5 de mayo de 2003 y Oficio N° OJ-193-2003 de 14 de octubre de 2003).

Para esos efectos, interesa lo establecido en el Código Civil. El numeral 261 de ese Código establece:

"Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes en el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona".

Respecto a los bienes demaniales, la Sala Constitucional se ha manifestado en los siguientes términos:

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 públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados al uso público y sometido 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. (Resolución Nº 5026-97).

Estos bienes son aquellos que siendo propiedad del Estado están afectos a un uso, servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Estos bienes se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Como se mencionó, no todos los bienes pertenecientes al Estado poseen el carácter de demanial y a que existen los bienes públicos de uso privado o bienes patrimoniales del Estado.

Los bienes públicos de uso privado o bienes patrimoniales del Estado son aquellos que no obstante su titularidad pública, es decir, que pertenecen a la Administración Pública y son utilizados para la satisfacción de sus necesidades, no se encuentran afectos por ley a un fin público. Se trata de una categoría residual de bienes públicos, tal y como lo ha señalado la Procuraduría General de la República, al señalar:

“A contrario, si los bienes no están destinados de un modo permanente a un uso público ni han sido afectos por ley a un fin público, puede considerarse que constituyen bienes patrimoniales de la Administración: son dominio privado de la Administración:

“Construida como una categoría residual del dominio público, la de los bienes patrimoniales del Estado designa al conjunto de bienes de titularidad estatal que no forman parte de aquél y que tienen, por ello, “el carácter de propiedad privada” (art. 340 CC)”. C, CHINCILLA MARÍN: Bienes Patrimoniales del Estado (Concepto y Formas de Adquisición por Atribución de Ley), , Marcial Pons, Colección Garriguez & Andersen, Madrid, 2001, p. 44.

Tanto los bienes demaniales como los patrimoniales son bienes públicos, porque su titularidad corresponde a un ente público. Es el criterio subjetivo de su pertenencia el que determina el carácter público y la diferencia respecto de los bienes privados. Pero, además, el régimen jurídico de los bienes públicos es particular, por lo que se diferencia total o parcialmente del aplicable a los bienes de que son titulares los sujetos privados. Lo cual deriva del hecho de que los entes públicos justifican su existencia en la satisfacción del interés público, por ende, los bienes de que son titulares deben ser usados y dispuestos en orden a dicha satisfacción”.

Lo anterior, es importante a efecto de aclarar que este proyecto se refiere exclusivamente a aquellos bienes que se consideren inmuebles públicos de uso privado o bienes patrimoniales de la Administración.

En nuestro actual ordenamiento jurídico, los bienes inmuebles no afectos a un fin público pueden ser enajenados únicamente si su transmisión es a título oneroso y se realiza conforme con los artículos 49 y 68 a 70 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N.º 7494, de 2 de mayo de 1995.

No existe ninguna norma en nuestro ordenamiento que autorice al Poder Ejecutivo a enajenar a título gratuito este tipo de bienes, por lo que en aplicación del principio de legalidad se ha requerido, en cada caso, la emisión de una ley que lo permita. Tanto los criterios de la Contraloría General de la República, como los de la Procuraduría General de la República, han sido contestes en ese aspecto.

El proyecto de ley pretende habilitar legalmente al Poder Ejecutivo para que los bienes inmuebles públicos de uso privado, que actualmente puede enajenar a título oneroso, los pueda trasladar a título gratuito a instituciones autónomas y semiautónomas, con el propósito de coadyuvar en el logro de los fines públicos que les han sido asignados por ley.

Con esta reforma se pretende un ahorro de tiempo y recursos del sector público en su tramitología, por cuanto al contar con tal habilitación se evita la promulgación de leyes para atender casos particulares.

El proyecto excluye los bienes inmuebles afectos a un fin público, en los que se mantendría la necesidad de promulgar una ley cuando se requiera la desafectación legal previa del inmueble de que se trate, ya que no podría pensarse en la posibilidad de una desafectación genérica, de conformidad con lo manifestado por nuestra Sala Constitucional, cuando ha dicho que:

“De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien se integra en el patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello implica, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar del régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar -o incorporar, según se trate- del demanio público un bien determinado e individualizado. Por ello, es que la Sala estima que no es posible una desafectación genérica, y mucho menos, la implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto", que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete, señalándolos”. (Resolución N° 2002-03821).

Otra consideración importante de consignar es que esta propuesta no incluye a las municipalidades, dado que el artículo 62 del Código Municipal establece una autorización legal genérica que cumple con igual cometido. Dicha norma señala:

“ARTÍCULO 62.- *La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, 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.

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. También, podrán subvencionar 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.”

En este sentido, conviene señalar que igual criterio sostiene la Procuraduría General de la República, en el OJ-085-2013 de 12 de noviembre de 2013, suscrito por Jorge Oviedo, Procurador Adjunto, en relación al proyecto en marras. En lo conducente señaló:

“En nuestro ordenamiento jurídico, se encuentran normas especiales que permiten que las administraciones públicas puedan donar bienes inmuebles en casos particulares.

Por ejemplo, el artículo 62 del Código Municipal habilita al Estado y a las instituciones autónomas para donar determinados bienes patrimoniales a las municipalidades”.

Siendo que la aplicación de esta iniciativa de ley no incide en las corporaciones municipales, esta Comisión estimó innecesaria la consulta a las mismas.

En razón de lo expuesto, esta Comisión presenta este dictamen unánime afirmativo y solicita a las diputadas y a los diputados su aprobación para que se convierta en ley de la República.

El texto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 68 Y 69 DE LA LEY DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, LEY N° 7494
DE 2 DE MAYO DE 1995**

ARTÍCULO ÚNICO.- Refórmense los artículos 68 y 69 de la ley de Contratación Administrativa, N° 7494 de 2 de mayo de 1995, para que se lean así:

“Artículo 68.- Procedimiento aplicable

Para enajenar los bienes inmuebles, la Administración deberá acudir al procedimiento de licitación pública o al remate, según convenga al interés público, salvo lo indicado en el artículo 69 sobre la donación”.

Artículo 69.- Límites

La Administración no podrá enajenar los bienes inmuebles afectos a un fin público.

Los bienes podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual.

Se requerirá la autorización expresa de la Asamblea Legislativa, cuando no conste el procedimiento para la afectación.

Se autoriza al Poder Ejecutivo para donar a las instituciones autónomas, y semiautónomas los bienes inmuebles no afectos a un fin público, cuando tenga por objeto coadyuvar al cumplimiento de las funciones de estos y en aras de satisfacer el interés

público. Para tal efecto deberá emitirse resolución fundamentada del Poder Ejecutivo, acuerdo de aceptación del órgano jerárquico superior del ente beneficiado, así como, el inventario y clasificación del bien o los bienes objeto de la enajenación. La escritura la realizará la Notaría del Estado”.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Sala de Sesiones de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, el día veintiséis del mes de noviembre del año dos mil trece.

Víctor Hugo Víquez Chaverri
Presidente

Patricia Pérez Hegg
Secretaria

Jorge Alberto Angulo Mora

Carolina Delgado Ramírez

Víctor Hernández Cerdas

Juan Carlos Mendoza García

Martín Monestel Contreras

José Roberto Rodríguez Quesada

Jorge Arturo Rojas Segura

Diputadas (os)