

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

DONACIÓN DE BIENES ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS

**FERNANDO SÁNCHEZ CAMPOS
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 17.118

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

DONACIÓN DE BIENES ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS

Expediente N.º 17.118

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El objetivo del presente proyecto de ley, es crear una habilitación legal previa y genérica, para las instituciones del Estado, para que puedan donarse bienes entre sí, siempre y cuando dichos actos de donación no conlleven una desafectación al uso público de los bienes objeto de la donación.

Uno de los principios básicos del Estado de derecho y de la fórmula política que consagra nuestra Carta Magna es la unicidad del Estado, o la fórmula política del Estado unitario: El Estado, aunque compuesto por muchos órganos, es uno solo.

Este principio elemental de nuestro régimen jurídico puede deducirse del artículo 10 de nuestra Constitución Política, pero encuentra su formulación expresa y precisa en el artículo primero de la Ley general de la Administración Pública, que literalmente dispone:

"Artículo 1º.- La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado."

Las consecuencias de este principio de unicidad del Estado son bien conocidas sobre todo con respecto al régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración.

Es aplicable también, con respecto a la actuación de los órganos que representan al Estado en el plano internacional, el Poder Ejecutivo, uno de los Poderes de la República, pero que con sus actos comprometen la totalidad del Estado en este nivel.

No obstante, que el Estado está compuesto por distintos órganos, dotados de personalidad jurídica propia, la actuación de uno o algunos de estos en última medida se remite o se reputa como actuación estatal para esos supuestos, ya sea de responsabilidad o de asunción de compromisos u obligaciones internacionales.

Este principio de la unicidad del Estado también tiene su consagración expresa en el plano de la contratación administrativa.

Así, aunque el artículo 182 de la Constitución Política es perfectamente claro cuando enuncia que:

“Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo...”

En virtud precisamente de ese principio de unidad del Estado, los actos de contratación administrativa entre entes públicos están expresamente excluidos del deber de sujetarse a estos procedimientos.

Lo anterior, por entender, que aunque realizados entre distintos órganos o personas jurídicas del Estado, en realidad no hay propiamente un proceso de contratación porque en definitiva los entes públicos que intervienen conforman ambos una única persona jurídica que es el Estado.

El artículo 2º de la Ley de Contratación Administrativa dispone en lo que interesa:¹

"Artículo 2º.- Excepciones. *Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta Ley las siguientes actividades:*

(...)

c) *La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.*

(...)."

Una correcta comprensión de este principio nos lleva a concluir que al igual que en los supuestos anteriores, cuando se trata de donaciones o traspaso de bienes entre instituciones públicas no hay enajenación de bienes del Estado.

Ya sea que se trate de cosas muebles, inmuebles, materiales o inmateriales, o de cualquier tipo, si bien hay un cambio en la titularidad del bien, según sea la distinta persona jurídica que reciba la donación, realmente no hay una enajenación de bienes públicos, en la medida que antes y después de trasladada la titularidad del dominio, los bienes siguen perteneciendo al Estado, en su totalidad, como persona jurídica que representa la colectividad de los intereses de una sociedad.

¹ Ley N.º 7494, de 2 de mayo de 1995.

En un plano estrictamente teórico o doctrinal, la donación de bienes entre entes públicos no requiere el proceso de la habilitación legal que regula el artículo 121 de la Constitución Política en su inciso 14). Dicho artículo, literalmente dice:

"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...*

(...)."

Como bien se observa, este artículo 121, inciso 14), lo que regula en el caso de donaciones es la enajenación y desafectación a usos públicos de bienes del Estado.

No puede entenderse que en un traslado de dominio entre instituciones públicas exista enajenación de bienes propios de la Nación, pues los mismos siguen en titularidad de alguna de las personas jurídicas que asumen los distintos órganos y Poderes del Estado.

En cuanto a la desafectación, esta se produciría solo en el caso de que un bien destinado a un fin público fuera donado para fines patrimoniales y no públicos, esto es, en el caso de que se sustrajera su destino o utilización del servicio público.

A *contrario sensu*, un cambio de titularidad del dominio entre entes públicos que no signifique desafectación del bien, no requiere el procedimiento constitucional previsto en el artículo 121, inciso 14), y tan solo requeriría una habilitación legal previa, que bien podría ser genérica, y que es lo que pretendemos crear con este proyecto de ley.

La utilidad de una autorización genérica, como habilitación legal previa para los entes públicos se justifica en el solo hecho de que con una sola ley, se haría innecesario la promulgación de leyes específicas para cada caso en que una institución pública decide donar a otra.

Los números son elocuentes. Solo en lo que va del presente período parlamentario que inició en mayo del 2006, la Asamblea Legislativa ha dictado 29 leyes de autorización para donación de bienes entre instituciones públicas, lo que representa un 21,6% de la producción legislativa de todo ese mismo período.²

² Las 29 leyes a las que hacemos referencia, publicadas entre el 26 de junio de 2006, y el 17 de julio de 2008, son las que se identifican con los siguientes números: 8517, 8525, 8528, 8529, 8532, 8546, 8548, 8549, 8550, 8551, 8567, 8570, 8572, 8573, 8576, 8577, 8578, 8585, 8594,

Esos números, representan incluso una tendencia creciente con respecto al pasado período cuatrienal, cuando de 265 leyes dictadas, un porcentaje de casi el 14% fueron donaciones entre entes públicos.³

Prueba de esa necesidad constante es el hecho de que en el tiempo transcurrido del presente cuadrienio legislativo, se han presentado 58 proyectos de ley con esa característica de ser donaciones entre entes públicos en los que no hay desafectación de bienes al uso público, y que por tanto, podrían beneficiarse con la aprobación del proyecto de ley que proponemos.

Una ley que viniera a suprimir un importante número de leyes que deban dictarse, que viniera a aliviar un importante porcentaje de la carga de trabajo que recae sobre la Asamblea Legislativa, se justifica por solo esos motivos.

Pero no es menos importante considerar la rapidez y tiempo ganado que van a tener las personas que van a beneficiarse de los traslados de bienes entre entes públicos, pues después de todo, estos traspasos se dan siempre para satisfacer un interés público.

Una ganancia de tiempo y recursos que también va a beneficiar a las instituciones y entes públicos involucrados en estas transacciones, pues se les estaría creando un procedimiento o trámite muchísimo más fácil y expedito que el actual.

Finalmente, pero no menos importante, para el legislador, y para la Asamblea Legislativa significaría una considerable ganancia en términos de costo de oportunidad, pues los recursos y el tiempo destinado a la tramitación y conocimiento de estas leyes podría emplearse más provechosamente en tantos proyectos que son de suma importancia para el país.

Esta propuesta que presentamos, en la medida que facilita una respuesta más ágil y expedita de las instituciones y entes públicos, favorece en definitiva mayores soluciones y más prontas para los ciudadanos.

Un trámite más ágil para responder con mayor eficacia a los requerimientos y necesidades de la ciudadanía, definitivamente, creemos que va en la línea de dotar al Estado y sus instituciones de medios para una mayor gobernabilidad.

8597, 8598, 8599, 8601, 8602, 8613, 8616, 8617, 8646. Fuente: Sistema de Información Legislativa SIL.

³ En el período 2002 - 2006, se dictaron 37 leyes de autorización de donaciones entre entes públicos. Esas leyes se identifican con los siguientes números: 8156, 8157, 8267, 8308, 8329, 8333, 8337, 8349, 8362, 8366, 8371, 8372, 8375, 8376, 8383, 8384, 8400, 8401, 8405, 8406, 8407, 8410, 8414, 8429, 8432, 8467, 8468, 8469, 8470, 8471, 8472, 8473, 8474, 8475, 8481, 8483.

Queremos resaltar que el proyecto no roza en ningún momento con la disposición constitucional del 121, inciso 14), pues expresamente indicará que dicha habilitación solo será posible para donaciones que no impliquen desafectación de usos públicos.

De modo que las enajenaciones (cuando la titularidad del bien pasa a un ente carácter privado y entonces sí sale definitivamente del dominio del Estado) e incluso las desafectaciones (suprimir la destinación a un uso público de un bien para dedicarlo a usos privados) aun cuando se realicen entre entes públicos, van a seguir necesitando la aprobación legislativa en todos los casos que la requieran conforme lo dispone la Constitución Política.

La presente ley, solo regula el cambio de titularidad de bienes públicos, entre distintos entes públicos. Con una imagen contable podríamos definirlo como una operación de suma cero, o un simple traslado de fondos entre cuentas de una misma persona.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente someto a consideración de esta Asamblea Legislativa la aprobación del siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

DONACIÓN DE BIENES ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS

ARTÍCULO 1.- Habilitación legal para donar

Autorízase a todos los entes públicos a donarse bienes entre sí, muebles o inmuebles, materiales o inmateriales, cuando se trate de bienes que seguirán destinados a un uso o servicio público, por parte de su nuevo titular.

ARTÍCULO 2.- Órgano competente para realizar el efectivo traspaso

Cuando el traspaso de bienes deba ser realizado en escritura pública, corresponderá a la Notaría del Estado, realizar el respectivo trámite. Salvo que no se disponga otra cosa, los gastos de inscripción y de traspaso, así como el pago de los respectivos impuestos, corresponde a la institución receptora de la donación.

Rige a partir de su publicación.

Fernando Sánchez Campos
DIPUTADO

6 de agosto de 2008.

**NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión
Permanente de Gobierno y Administración.**