

Al contestar refiérase
al oficio n.° **9492**

14 de mayo del 2025
DJ-0857

Señor
Yeiner Mauricio Calderón Umaña, Auditor interno
MUNICIPALIDAD DE TURRUBARES
Correo electrónico: auditor@turrubares.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se atiende consulta sobre la donación de un terreno por parte de determinada Municipalidad a un tercero por medio de un acuerdo del Concejo Municipal.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

El auditor interno consulta sobre la legalidad de la donación de terrenos a un Centro Agrícola el cual es un sujeto de derecho privado, por medio de un acuerdo del concejo municipal.

Menciona que según lo indicado en la Constitución Política sobre donaciones de municipalidades a terceros, establece una reserva de ley sobre la administración financiera patrimonial de las corporaciones municipales, en la cual sólo el legislador puede establecer mediante una ley habilitante que las municipalidades puedan contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar sus bienes muebles o inmuebles, además agrega que de acuerdo con el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política sólo la Asamblea Legislativa tiene competencia para decretar la enajenación de bienes públicos demaniales en general.

Agrega que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna,

así como toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, a favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales.

También señala que de acuerdo al artículo 71 del Código Municipal, para que las municipalidades puedan donar recursos o bienes debe existir una ley especial que lo autorice y posterior a esto se debe contar con dos terceras partes del consejo municipal. Indica que ese mismo artículo hace una excepción cuando las donaciones son entre órganos del Estado, instituciones autónomas o semiautónomas, pero no aplica en relación con sujetos de derecho privado.

Menciona que, si bien, en la Reforma integral de Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG n°.7932, en el artículo 12 se establece que se autoriza a las municipalidades a que otorguen subvenciones a los Centros Agrícolas y donen terrenos, locales o cualesquiera otros bienes y servicios que contribuyan para el desarrollo del centro, dicha autorización es genérica para que las municipalidades donen terrenos a Centros Agrícolas, resaltando que son sujetos de derecho privado, por lo cual se debe cumplir con una ley especial para la donación en específico.

Por lo anterior, solicita ante este Órgano Contralor criterio sobre: *“¿Puede un Concejo Municipal, por medio de un acuerdo, donar un terreno a nombre de determinada Municipalidad en favor de un Centro Agrícola del cantón?”*

En su posición sobre la consulta el auditor señala que, si bien, existe el artículo 12 de la Reforma integral de Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG n°.7932, las municipalidades no pueden realizar donaciones a Centros Agrícolas mediante un acuerdo del consejo municipal, esto por ser el Centro Agrícola un sujeto de derecho privado por lo cual es necesario una ley especial para que se dé la donación entre la Municipalidad y el Centro Agrícola.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo a dar respuesta a la interrogante planteada, debe advertirse que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994, en adelante LOCGR) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011, publicada en el diario oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011), el Órgano Contralor tiene por norma no referirse a casos y situaciones concretas.

De manera puntual, el artículo 8 de la norma reglamentaria antes mencionada establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que éstas deben *“(...) plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante (...)”*.

Este proceder se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que implica emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Lo anterior no impide, sin embargo, emitir un pronunciamiento general respecto a consultas vinculadas con el ámbito competencial de la Contraloría General (definido por el constituyente y perfilado por el legislador ordinario). Esto en el entendido, claro está, que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, no respecto a una situación específica e individualizada y dirigida por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

Ahora bien, centrándose en su consulta y para efectos de dar respuesta a la inquietud planteada, resulta imperioso indicar que este órgano contralor, en el ejercicio de

la función consultiva, se circunscribe a la emisión de criterios de carácter general sobre aspectos técnico-jurídicos relacionados con normas del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública.

Así las cosas, será responsabilidad de esa Auditoría Interna valorar la posición que a continuación se desarrolla y resolver de la forma más ajustada a derecho los asuntos que le sean sometidos para su conocimiento.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

A. Naturaleza de los Centros Agrícolas.

Los Centros Agrícolas Cantonales se rigen mediante la Reforma Integral de la Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG, n° 7932 del 28 de octubre de 1999, en la cuál se declara que la constitución y funcionamiento de estos Centros son de interés público. Se indica además que están sujetos al derecho privado, pero son sin fines de lucro, con personalidad jurídica y tienen patrimonio propio.

La Procuraduría General de la República en el dictamen C-464-2006 con fecha del 20 de noviembre de 2006 indica que: *“En último término, no puede dejarse de lado que esos centros tienen como antecedente los centros agrícolas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La circunstancia de que el legislador les haya otorgado una personalidad de derecho privado no significa que su desenvolvimiento y actividad carezcan de interés para el Estado y menos aún, puede significar que pueden actuar como una empresa privada más. Por el contrario, la calificación de interés público dispuesta por el legislador y el papel que se le asigna revela que para el Estado están llamados a cumplir un papel relevante en el desarrollo del país y particularmente, constituirse en un agente de cambio del sector agropecuario. La personalidad privada se explica por las limitaciones presupuestarias que impiden dotarlos de los recursos necesarios para emprender proyectos productivos, por una parte, y por el interés de que puedan actuar libres de las amarras que afectan el sector público.”*

El objetivo de estos Centros, es fomentar la participación de los productores y la población local para el mejoramiento de las actividades agropecuarias, agroforestales, pesqueras y de conservación de los recursos naturales, así como para el ofrecimiento de la debida capacitación, créditos, transferencia tecnológica y otros beneficios que contribuyan para el desempeño de su actividad productiva.

En ese sentido, este órgano contralor en el oficio n° 3423-2009 (DAGJ-0473) del 30 de marzo de 2009), señaló que: *“(...) los centros agrícolas son organizaciones de productores, sujetas al Derecho Privado, sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Como tales son consideradas de interés público, están destinados a coadyuvar con programas públicos, así como representar los intereses de sus agremiados. (...)”*.

B. Sobre la donación

Antes de entrar a abordar el tema de si una Municipalidad puede donar un bien inmueble a un Centro Agrícola en virtud de lo dispuesto en la Reforma integral de Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG n° 7932, es importante tener claridad sobre la figura de la donación. Al respecto, la Sala Primera, en su resolución n° 547 del 12 de julio de 2002, la define de la siguiente manera: *“(...) se basa en un acto de liberalidad el cual implica una reducción del patrimonio del donante, en beneficio de un tercero, con quien no lo liga ninguna deuda. El donante decide trasladar una porción de su patrimonio en forma gratuita, esto es, no recibe a cambio ninguna contraprestación, y el convenio requiere para su perfeccionamiento, la aceptación del donatario dentro de las condiciones previstas en el canon 1399 del Código Civil (...)”*.

De la cita anterior, deben destacarse algunos rasgos generales de la figura de la donación que son relevantes para el presente criterio: la donaciones son a título gratuito eso quiere decir que no existe una compensación para quien dona. Si la donación la efectúa una institución pública, esta no va a recibir nada a cambio de este acto de liberalidad o sea no va a recibir nada a cambio por parte del beneficiario de la donación.

Asimismo, es importante observar que cuando se dona hay una reducción del patrimonio del donante, es decir, el donante se desprende de parte de su patrimonio. Estos dos aspectos es importante tenerlos en cuenta particularmente en tema sometido a esta consulta.

C. Sobre la donación de Municipalidades a Centros Agrícolas

Cabe destacar que las municipalidades tienen una limitante para disponer de sus bienes o recursos, y esa limitante la contiene la propia Constitución Política, en su artículo 174, al indicar: *“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 e inmuebles.”* Este artículo nos señala que para que la Municipalidad pueda disponer de sus bienes es necesario que exista una norma legal que lo autorice.

Ahora bien, a partir de lo dispuesto en la norma constitucional, en el Código Municipal, en el numeral 71, se regula lo relacionado con las donaciones que pueden hacer las municipalidades, indicando: *“(…) 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 semi autónomas, 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.(…)”.*

Es claro que de acuerdo al artículo 174 de la Constitución Política y el artículo 71 del Código Municipal, plantean, en línea de principio, que para que una municipalidad pueda realizar una donación de bienes (muebles e inmuebles) o recursos tiene que existir

una norma legal que la autorice de forma expresa. En los casos de que la donación sea entre la Municipalidad y órganos del Estado, instituciones autónomas o semiautónomas la donación si puede realizarse de forma directa por medio de un voto de las dos terceras partes del consejo municipal, sin necesidad de ley que lo autorice, siempre y cuando el bien a donar sea del patrimonio de la Municipalidad y no esté afectado por un fin público, porque en caso de estar afectado por un fin público si es necesario que exista una ley especial que autorice la desafectación¹ del bien.

En relación propiamente con los Centros Agrícolas Cantonales, el artículo 12 de la Reforma Integral de la Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG, n° 7932 del 28 de octubre de 1999, señala:” *“Autorízase a las municipalidades para que otorguen subvenciones a los centros agrícolas y donen terrenos, locales o cualesquiera otros bienes y servicios que contribuyan para el desarrollo del centro y el de su respectivo cantón.”*

Con base en la norma antes citada las municipalidades cuentan con la posibilidad de efectuar donaciones de bienes muebles e inmuebles a los Centros Agrícolas, es decir, cuentan con habilitación legal para realizar tales actos de liberalidad. A su vez, con fundamento en dicha disposición, los Centros Agrícolas están habilitados para recibir estas donaciones².

Ahora bien, como indicamos anteriormente la donación consiste en un acto donde el donante se desprende de parte de su patrimonio, este elemento y lo dispuesto en la parte final del artículo 71 del Código Municipal lleva a destacar que los bienes inmuebles que done la Municipalidad no pueden estar afectados al régimen de dominio público. Es decir, aunque exista la indicada habilitación legal, si el bien inmueble constituye el demanio público, esto impide que se pueda donar en manteniendo esa naturaleza, razón por la cual el propio artículo 71 ibídem señala que en esos casos es obligatorio contar con

¹ Oficio 4796-2017 (DJ-0500) del 28 de abril de 2017.

² Cabe destacar que existen otras normas que no establecen habilitación legal para que las municipalidades puedan donar bienes, como es el caso del artículo 26 de la Ley de Asociaciones, n° 218. Ver oficio 2631-2023 (DFOE-LOC-1671) del 19 de setiembre de 2023.

una ley previa que desafecte el bien de dicho régimen especial que autorice la desafectación del bien.

Aunado a lo anterior siempre que una administración pública realice un acto de liberalidad como el que aquí se analiza debe mediar un interés público, es decir, la donación debe adoptarse en virtud del cumplimiento del interés público. Esto se ve reforzado por lo dispuesto en el mismo artículo 12 de la Reforma Integral de la Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG, n° 7932 del 28 de octubre de 1999 que, en lo que interesa señala que la donación debe contribuir con el desarrollo del Centro y de su respectivo Cantón.

A su vez, se deben tomar en consideración otros aspectos que puedan existir en el ordenamiento jurídico y que pueden llegar a limitar o condicionar un acto de esta naturaleza como es la donación de un bien inmueble de una Municipalidad a un sujeto privado. Al respecto, este órgano contralor se ha referido a algunos aspectos que debe tomar en cuenta la Municipalidad antes de proceder con una donación, a saber, en el oficio 17324-2015 (DJ-2241) del 26 de noviembre de 2015, indicó: *“(...) Asimismo, la Municipalidad que desee donar sus bienes patrimoniales (inmuebles o muebles) deben ser responsables de asegurarse que con ello no se desatiendan sus fines públicos y los servicios públicos que brindan, así como también deben valorar que la entidad beneficiada sea la idónea (...).”*

Es decir, la Municipalidad no puede donar un bien que es primordial para cumplir con su fin público o un bien del cual se generan servicios públicos indispensables, debe también verificar la idoneidad del Centro Agrícola, que esté debidamente constituido y demás requisitos que establece la ley.

D. Aspectos importante sobre los bienes inmuebles a donar

Finalmente, es importante tener claridad ciertos aspectos del bien inmueble antes de realizar una donación, como las características del bien si este contiene zonas

boscosas o alberga algún recurso hídrico importante, también es indispensable que se realicen estudios técnicos y jurídicos en relación con la naturaleza del bien y se defina si se trata de un bien demanial o patrimonial, tener certeza que no sea un bien que forme parte del Patrimonio Natural del Estado, que forme parte de áreas silvestres o forestales protegidas, lo cual acarrearía prohibiciones y limitantes para disponer del bien inmueble esto de acuerdo dispuesto en la Ley Forestal n°. 7575, la Ley Orgánica del Ambiente n° 7554. Es de gran importancia una adecuada verificación sobre si el bien que se pretende donar forma parte de algún proceso judicial o existe algún impedimento legal para que la donación se realice, todo esto con el fin de que la donación se realice conforme a la ley y pueda producir los efectos jurídicos deseados. Esta Contraloría ha sido reiterativa³ en la importancia de este tipo de verificación de previo a la donación.

En línea con lo anterior, tómese en cuenta también que además la Municipalidad donante tiene que verificar, dar seguimiento y crear mecanismos de control⁴ en relación con el uso que se le está dando al bien donado por parte del sujeto privado.

IV. CONCLUSIONES

1. Las municipalidades pueden donar, entre otros, bienes inmuebles a los Centros Agrícolas, en el tanto no estén afectos al régimen de dominio público ya que de lo contrario se requeriría de previo la autorización legal que los desafecte.
2. Debe la Municipalidad verificar que la donación cumpla con el interés público, que el bien a donar no resulte necesario para la prestación de los servicios públicos y que el bien inmueble no tenga ninguna limitante para ser donado, no sea parte de ningún proceso judicial, ni tenga impedimento para que se realice la donación.

³ Oficio 7557-2025 (DJ-0582) del 1 de abril de 2025.
Oficio 7130-2025 (DJ-0516) del 26 de marzo de 2025.
Oficio 20533-2024 (DJ-2327) del 06 de diciembre de 2024.
⁴ Oficio 11709-2025 (DFOE-SOS-0279) del 13 de julio de 2022.

3. Corresponde a la Municipalidad verificar que el Centro Agrícola cumpla con el fin de la donación y crear mecanismos de control para verificar la debida utilización del bien donado.
4. También debe la Municipalidad examinar si el Centro Agrícola cumple con todos los requisitos que la normativa exige para recibir donaciones.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Licda. Rosa Fallas Ibañez
Gerente Asociada, División Jurídica
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RFI/jvj
NI: 10501-2024
G: 2024002260-1