

**Al contestar refiérase**  
al oficio N° **11558**

27 de junio, 2025  
**DJ-1176**

Señora  
Nancy Patricia Vílchez Obando  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas V  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
ce: area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimado señora:

**Asunto:** *Criterio sobre Proyecto de Ley, Expediente n.º 24888 “Autorización al Instituto Costarricense de Turismo para donar un terreno de su propiedad a la Municipalidad de Esparza”*

Se atiende el oficio n.º AL-CE23120-0415-2025 de fecha 16 de junio de 2025 y recibido ese mismo día en la Contraloría General de la República, mediante el cual se consulta el criterio del órgano contralor en relación con el proyecto de ley denominado “Autorización al Instituto Costarricense de Turismo para donar un terreno de su propiedad a la Municipalidad de Esparza”, el cual se tramita bajo el expediente n.º 24888.

Sobre el particular, teniendo en cuenta las competencias constitucionales y legales en materia de Hacienda Pública reconocidas a la Contraloría General de la República y definidas en los numerales 183 y 184 de la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, este órgano contralor se refiere al contenido y propósito de la propuesta de ley sometida a consulta, brindando algunas sugerencias y observaciones para la valoración pertinente.

## **I. SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley bajo análisis propone “desafectar” del uso público un inmueble situado en la zona costera, conocido como "Paradero Turístico Playa Doña Ana", que actualmente -según se indica- es propiedad del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y autorizar a dicho Instituto para que done ese inmueble a la Municipalidad de Esparza.

El propósito de esta donación, según señala la iniciativa de ley: “es el desarrollo del proyecto de Playas de Doña Ana con un enfoque turístico, para la administración y construcción de infraestructura que permita el desarrollo del destino turístico, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo económico, del gobierno local de Esparza”.

Finalmente, se encarga a la Notaría del Estado para que formalice todos los trámites de la citada donación, mediante la elaboración de la escritura correspondiente, así como otras diligencias asociadas a dicho trámite.

## **II. OPINIÓN DEL ÓRGANO CONTRALOR.**

De seguido, y de conformidad con las disposiciones y competencias constitucionales y legales reconocidas al órgano contralor, se procede a externar nuestro criterio en torno al proyecto de Ley sometido a consulta.

### **1. Importancia de la clarificación en cuanto a la naturaleza y régimen jurídico aplicable a los terrenos comprendidos en el proyecto de ley**

Como primer aspecto, es importante hacer notar que la propuesta de ley plantea una “desafectación del uso público” del inmueble propiedad del Instituto Costarricense de Turismo, cédula jurídica 4-000-042141, inscrito en el Registro Nacional de la Propiedad bajo el sistema de folio real número de finca 6-260647-000, ubicado en la Provincia de Puntarenas, cantón de Esparza, distrito de Caldera, cuya naturaleza es Centro Turístico Playas de Doña Ana y potrero, con una medida indicada de doscientos sesenta y cuatro

mil ciento noventa y cuatro metros cuadrados, según consta en el plano número P-0041715-2022.

De lo expuesto, se comprende que el citado inmueble sería el objeto de la autorización de donación prevista en el artículo 2 de la propuesta, por parte del ICT a la Municipalidad de Esparza. Además, la finalidad de dicha donación es: el desarrollo del proyecto de Playas de Doña Ana con un enfoque turístico, para la administración y construcción de infraestructura que permita el desarrollo del destino turístico, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo económico, del gobierno local de Esparza.

Ahora bien, dentro la documentación que acompaña dicha iniciativa de ley, no se especifica con la debida claridad y detalle la composición de dicho inmueble o naturaleza propiamente dicha de los terrenos que involucra. De manera que, considera importante este órgano contralor, sugerir que -en el trámite de esta propuesta- se clarifique con toda la rigurosidad técnica y jurídica necesaria, cuál es la naturaleza actual de los terrenos que estarían siendo objeto de donación y de igual manera se explicita en la propuesta de ley cuál sería el régimen jurídico que en adelante resultaría aplicable por parte la Municipalidad receptora de esa donación, para efectos de la administración, aprovechamiento y gestión del citado inmueble.

A este respecto, es necesario que se especifique, entre otros aspectos, si los terrenos objeto de traspaso, con la promulgación de la nueva disposición legal, quedarían sometidos o no a las regulaciones ya contempladas en la Ley n.º 6043. Dicho aspecto resulta relevante, toda vez que servirá para delimitar también el ejercicio de las potestades que pueda tener el Gobierno Local sobre dichos terrenos.

No debe obviarse tampoco que la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible (artículo 1 de la ley n.º 6043, en concordancia con el numeral 6 de la Constitución Política). De manera que, en los casos que así corresponde, lo que ostentan las municipalidades son atribuciones de usufructo y administración sobre esos bienes públicos, pudiendo

igualmente otorgarse concesiones respecto de la zona restringida, cumpliendo los requisitos legales pertinentes.

Por lo anterior, resulta muy importante que dentro de la iniciativa de ley, se especifique el propósito concreto de parte del legislador, particularmente teniendo en cuenta la “desafectación de uso público” prevista en el artículo 1 del proyecto de ley en análisis. En tal sentido, es oportuno igualmente que se valore si se trata en efecto de una *desafectación sobre el uso público*, o bien, si debe enmarcarse como una mutación demanial u otras condiciones que garanticen plenamente la preservación de los fines públicos que involucran esos terrenos.

Como elemento cardinal, debe tenerse en cuenta que la zona pública, conforme a las especificaciones de la ley n.º 6043, tiene por definición legal y así reconocido ampliamente en la jurisprudencia de la Sala Constitucional un destino de uso público invariable, lo cual debe ser plenamente tutelado por cualquier disposición legal que pueda llegar a dictarse.

En suma, se considera fundamental que esos elementos estén debidamente claros antes de proceder con la regulación legal propuesta, a fin de brindar mayor seguridad jurídica en el uso y administración de los terrenos que son objeto del proyecto de ley.

## **2. Respecto a la autorización para llevar a cabo la donación de parte del ICT a la Municipalidad de Esparza**

Sin perjuicio de lo antes señalado, cabe indicar que de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (n.º 1917 del 29 de julio de 1955 y sus reformas posteriores), el ICT es una "*Institución Autónoma del Estado con absoluta independencia*", creada con el fin específico de fomentar el turismo en el país. Posee "*personería jurídica y patrimonio propios*". Su gestión administrativa y comercial se ejerce con total independencia, guiándose exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva. La Junta Directiva actúa conforme a su criterio, pero siempre

"dentro del marco constitucional, legal y reglamentario aplicable". La Junta Directiva es también la responsable de su gestión de forma total e ineludible.<sup>1</sup>

En cuanto a su capital, está constituido, entre otros, por "*todos los inmuebles que adquiera, sea por donación de particulares o de Instituciones públicas, sea por compra o por cualquiera de las otras formas que las leyes autorizan*". Entre las atribuciones de la Junta Directiva se encuentra "*Autorizar la adquisición, hipoteca, gravámenes y enajenación de bienes*".<sup>2</sup> Su gestión se rige por el Derecho Público, y sus actos de disposición patrimonial están imperativamente sometidos a los controles de la legalidad y de la Hacienda Pública.<sup>3</sup>

Partiendo de lo anterior, además de lo señalado previamente, respecto de la importancia de clarificar aspectos medulares sobre naturaleza de los terrenos en cuestión, efectivamente se requiere de una ley específica que establezca las condiciones de traslado -en este caso mediante donación- del inmueble que se propone, por parte del ICT a otra entidad pública, conforme al principio de legalidad aplicable en la Administración.<sup>4</sup>

Por otra parte, interesa apuntar que el régimen municipal costarricense, de rango constitucional,<sup>5</sup> dota a las municipalidades de una robusta capacidad jurídica para actuar. El artículo 2 del Código Municipal (Ley N.º 7794) es categórico al definir a la municipalidad como "*una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines*". Esta capacidad plena es la base que le permite, entre otras cosas,

---

<sup>1</sup> Artículos 1, 2, 4 y 14 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (Ley n.º 1917 del 29 de julio de 1955 y sus reformas).

<sup>2</sup> Artículos 7 y 26 de la Ley n.º 1917.

<sup>3</sup> Artículo 11 de la Constitución Política, 11 de la Ley General de la Administración Pública, 2, 10 y 26 inciso h) de la n.º 1917.

<sup>4</sup> La Procuraduría General de la República, partiendo de lo establecido en el artículo 75 de la LGAP, manifestó en el criterio PGF-C-104-2023 que: "En caso que el inmueble a donar sea demanial, es decir, que se encuentre destinado o afecto a un fin o uso público, necesaria e indefectiblemente se requiere la emisión de una ley que autorice la donación del mismo, salvo que ya exista una norma que permita la donación.."

<sup>5</sup> La Constitución Política dedica un título completo (Título XII -El Gobierno Municipal) a regular esta materia.

adquirir bienes para integrarlos a su patrimonio y destinarlos al servicio de los intereses del cantón.

La capacidad de las municipalidades para *recibir* donaciones de otros entes públicos está explícitamente consagrada en la ley. El Código Municipal contiene las debidas habilitaciones, de forma que el artículo 76 de dicho código dispone: "*El Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas **están autorizados para donar a las municipalidades toda clase de servicios, recursos y bienes, así como para colaborar con ellas...***". (la negrilla no es del original).

Adicionalmente, el artículo 71 del mismo cuerpo normativo, al regular la potestad de las municipalidades para donar, establece una reciprocidad al indicar que pueden donar a "*órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez están autorizadas para donar directamente a las municipalidades*". El dictamen C-034-2022 de la PGR reafirma esta capacidad de las municipalidades para ser receptoras de donaciones en el marco de la disposición de bienes públicos, en el cual, haciendo referencia al dictamen C-221-2008, se indica lo siguiente:

*"Tal y como lo expone la Asesoría Legal de la entidad consultante, este órgano consultivo ha mantenido el criterio de que la norma transcrita establece una **autorización legal genérica** que permite al Estado y a las instituciones públicas donar a las municipalidades toda clase de bienes, que como tal, **es de carácter facultativo y no imperativo para la Administración activa**. Con lo cual, carece de efectividad por sí misma de no concurrir un acuerdo de la Administración donadora en el que se apruebe el traspaso y que autorice a su representante legal para que suscriba la correspondiente escritura pública (ver los pronunciamientos C-183-02 y OJ-055-2007, ya citados, así como el C-208-96, del 23 de diciembre de 1996; C-073-97, del 9 de mayo de 1997; OJ-036-2005, del 15 de marzo del 2005 y OJ-174-2006, del 5 de diciembre de 2006). Siendo que, la toma de dicho acuerdo compete por entero al ente público, quien resuelve libremente si lo adopta o no (OJ-081-98, del 28 de setiembre de 1998 y C-052-2007, del 22 de febrero de 2007)."*

La Contraloría General de la República en el oficio n.º 08585 (DJ-1003-2011) de 9 de setiembre de 2011, se refirió al tema de donaciones a favor de entes públicos y señaló lo siguiente: “(...) *la posibilidad de los entes públicos para recibir donaciones deriva de su carácter de persona jurídica y la doble capacidad de derecho público y privado que ostentan la Administraciones Públicas, de conformidad con el artículo 1º de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978, por lo que –en el tanto no haya ley expresa que lo prohíba– todo ente público se encuentra autorizado, per se, para recibir donaciones./ No obstante, ésta capacidad jurídica general para recibir donaciones, no exime a las Administraciones Públicas –incluidas las municipalidades– de tomar las previsiones del caso, con el fin de asegurar que tales bienes se reciban y administren conforme los principios y normas que rigen la sana gestión pública.*”<sup>6</sup>

De lo anterior se extrae que la Municipalidad de Esparza está legalmente facultada para recibir donaciones como la que se plantea en el proyecto de ley objeto de análisis, siempre cumpliendo con los recaudos legales y procedimentales pertinentes, lo cual cobra especial relevancia en este caso en razón de lo señalado inicialmente respecto a la naturaleza de los terrenos que se trata.

De esta forma, se dejan rendidas las observaciones consideradas pertinentes por parte de esta Contraloría General, a efecto de que sean valoradas dentro de la libertad de configuración que corresponde a ese Poder Legislativo.

Atentamente,

Luis Diego Ramírez González  
**Gerente de División**

Hansel Arias Ramírez  
**Gerente Asociado**

Juan Manuel Jiménez Silva  
**Fiscalizador**

---

<sup>6</sup> Ver en el mismo sentido: oficios 18413-2019 (DFOE-DL-2069) y 11227-2025 (DFOE-LOC.1049).



LDRG/HAR/JMJS

Exp. CGR-PLY-2025004637.

G: 2025001037-37

cc: Despacho Contralor