

Al contestar refiérase
al oficio n.º **02692**

6 de marzo, 2026
DFOE-SOS- 0084

Señor
Antonio José Ortega Gutiérrez
Diputado
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio acerca de la facultad de la Refinería Costarricense de Petróleo para realizar donaciones a las Asociaciones de Desarrollo Integral

Nos referimos a su oficio n.º AL-FPFA-36-OFI-0278-2025 del 16 de diciembre de 2026, relativo a consulta sobre la facultad de la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE) para realizar donaciones a las Asociaciones de Desarrollo Integral.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Manifestó en su escrito que ha atendido gestiones de una Asociación de Desarrollo Integral sobre su disconformidad con RECOPE, ante la negativa de esta última de donarle directamente material de desecho, específicamente tuberías de metal.

Al respecto señaló, que RECOPE ha rechazado la solicitud alegando que de acuerdo con el artículo 6 de la Ley que regula a esa institución¹, no se encuentra facultada para realizar donaciones sin que exista una “debida autorización legal de acuerdo con la normativa vigente”. También, instó a la Asociación a solicitar la donación por medio de la Municipalidad correspondiente, argumentando que de acuerdo con el artículo 76 del Código Municipal², RECOPE puede contribuir con esas entidades.

¹ Ley n.º 6588 del 30 de julio de 1981.

² Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998.

Planteó la consulta al Órgano Contralor, pues considera que el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de las Comunidades³, autoriza al Estado, instituciones autónomas y semiautónomas, municipalidades y demás entidades públicas, para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a esas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.

En razón de lo anterior, señaló que RECOPE se encuentra facultado para realizar donaciones a las Asociaciones de Desarrollo de Integral de forma directa, sin necesidad de que las municipalidades intervengan en el proceso, y planteó las siguientes consultas:

- 1) ¿Existe limitación legal para que RECOPE realice donaciones a las Asociaciones de Desarrollo Integral?
- 2) ¿Es necesario que dicha donación se realice por medio de las municipalidades?
- 3) ¿A qué tipo de procedimiento se refiere RECOPE como “debida autorización legal, de acuerdo con la normativa vigente”?

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica⁴, según el cual conforme la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”⁵, donde se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

³ Ley n.º 3859 del 7 de abril de 1967.

⁴ Ley n.º 7428 del 7 de septiembre de 1994.

⁵ Resolución n.º R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicado en La Gaceta n.º 24 del 20 de diciembre de 2011.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindando una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

De previo a responder los aspectos particulares en consulta, es de importancia reseñar algunas consideraciones con respecto a las donaciones en el sector público.

La donación es un acto voluntario sobre un bien que se da a favor de otro sujeto, público o privado, sin contraprestación ni obligaciones o condicionamientos, implica un traslado desinteresado de un bien mueble, inmueble o de suma líquida de dinero a favor de otro, se transmite la propiedad de un determinado bien a título gratuito, es unilateral y debe formalizarse tanto en el ofrecimiento como en la aceptación, mediante una escritura pública; tiene como consecuencia inmediata, la disminución del patrimonio del donante y el correlativo aumento patrimonial del donatario. Está regulado por los artículos 1393 y siguientes de nuestro Código Civil⁶.

La jurisprudencia ha señalado en torno a la figura⁷, que esta 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.

El Estado como persona jurídica puede ser donatario de bienes muebles e inmuebles, servicios y recursos financieros (dinero), sin embargo y de acuerdo al principio de legalidad, para que un ente u órgano de la Administración pueda otorgar donaciones, deberá necesariamente existir una norma legal habilitante que le autorice y especifique qué clase de bienes, servicios o recursos podrá trasladar a favor de un sujeto público o privado a título gratuito. Además de lo anterior, la Administración debe establecer el fin y el destino legal del objeto de la donación al momento de configurar o aprobar el acto de donación en concreto y el beneficiario debe cumplir con las condiciones que el ordenamiento jurídico le impone.

⁶ Ley n.º 63 del 28 de septiembre de 1887.

⁷ Voto N.º 547 del 2012, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Al efecto, en el caso de las donaciones de bienes públicos, para determinar su viabilidad, es preciso identificar la naturaleza jurídica de los bienes que se pretenden donar, así los bienes pueden ser demaniales o patrimoniales, el artículo 261 del Código Civil -se acude en ausencia de norma que defina la figura en el derecho público- indica que son cosas públicas las que por ley están destinadas de un modo permanente, a cualquier servicio de utilidad general y respecto las cuales todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Estos bienes demaniales corresponden a los bienes de dominio público como parques urbanos, calles, el patrimonio natural del Estado, instalaciones de ferrocarriles, entre otros.

En estos casos, la jurisprudencia administrativa⁸ ha reseñado que los bienes demaniales están sujetos a un régimen particular, pues al estar afectados a un fin y uso público, éstos no pueden ser enajenados, hipotecados, gravados o enajenados, salvo desafectación por ley, de manera que si se pretende donar un bien que está afecto a un fin público, no bastaría con dicha autorización legal genérica, sino que se necesitaría de una norma legal especial o específica que lo desafecte expresamente y autorice.

Por su parte, los bienes patrimoniales son aquellos activos con que cuentan las instituciones públicas, sean bienes muebles, inmuebles o de capital, la propiedad es particular y conforman su patrimonio institucional, aunque pertenecen al Estado o a las instituciones autónomas en este caso.

En opiniones rendidas sobre proyectos de ley que pretenden donar bienes de una institución pública a otras instituciones o a sujetos privados, el Órgano Contralor ha indicado la necesidad de acreditar o contar con estudios técnicos y jurídicos que justifiquen la decisión, sea la idoneidad y pertinencia considerando la naturaleza jurídica de los bienes y la aptitud para los fines perseguidos por los receptores, sean públicos o privados, así como el eventual impacto o afectación en la prestación del servicio tanto del donante como del beneficiario⁹.

Además, debe tenerse presente lo indicado en Ley General de Contratación Pública¹⁰, en su artículo 75 sobre el contrato de donación entre instituciones de la Administración Pública, las cuales son posibles en el tanto los bienes no estén efectos a un fin público, y señala cuál es la forma en la que debe manifestarse la voluntad de donar y recibir por medio de los jerarcas involucrados. También, establece que los bienes muebles declarados en desuso por la Administración podrán ser donados a entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, debiendo existir un acto motivado para esto.

⁸ Puede consultarse la Opinión Jurídica PGR-OJ-192-2022 del 16 de diciembre de 2022, Dictamen C-094-2019 del 3 de abril de 2019, ambos de la Procuraduría General de la República.

⁹ Oficio n.º 02494 (DJ-0247) del 19 de febrero de 2021.

¹⁰ Ley n.º 9986 del 27 de mayo de 2021.

Ahora bien, en relación con las consultas sobre las donaciones a las Asociaciones de Desarrollo Integral, se procede atenderlas en el orden planteadas:

1. Limitación legal para que RECOPE realice donaciones a las Asociaciones de Desarrollo.

La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, en sus artículos 14, 23 y 28, dispone que las Asociaciones de Desarrollo son entidades de interés público que cuentan con personalidad jurídica que las habilita para adquirir bienes, celebrar contratos y realizar operaciones lícitas para la consecución de sus fines.

Sobre su naturaleza jurídica, la Procuraduría General de la República ha sostenido que se trata de entidades de derecho privado, regidas por el derecho privado, sin que la declaratoria de interés público que las cobija por disposición legal, contradiga esa naturaleza y ese régimen jurídico¹¹.

Tal y como lo refiere en su consulta, el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, autoriza a las instituciones públicas, incluyendo expresamente a las autónomas como lo es RECOPE, a donar bienes a las Asociaciones de Desarrollo, de ahí que, conforme el principio de legalidad que rige la actuación administrativa (artículo 11 Constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública), dicha institución está habilitada legalmente, siempre y cuando se considere que ello es un acto de liberalidad y no una obligación de imperativo legal.

Sin embargo, conforme se desarrolló en el apartado anterior, en caso de que el bien a donar esté afecto a un fin público, es decir, se trate de un bien demanial, además de la norma legal habilitante se requiere una norma del mismo rango que autorice su desafectación, valoración que deberá realizarse según cada caso concreto.

En esa misma línea, la Procuraduría General de la República ha señalado que “El artículo 19 citado otorga una habilitación para donar bienes patrimoniales del Estado a las asociaciones. No obstante, **esta habilitación no es irrestricta, ya que depende de la naturaleza del bien objeto de donación**. Si el bien es de carácter demanial, como en el presente caso, se requiere intervención legislativa para separarlo del régimen especial al que se encuentra sujeto./ Es necesario, entonces, determinar si la habilitación del artículo 19 es suficiente para autorizar la donación sin necesidad de intervención legislativa, o si, por el contrario, se requiere desafectación legislativa por tratarse de un bien de dominio público”¹². Resaltado no es del original.

¹¹ Dictamen n.º C-145-2025 del 7 de julio de 2025.

¹² Opinión jurídica n.º OJ-114-2025 del 23 de julio de 2025.

Asimismo, en caso de donaciones de bienes que no sean demaniales y que la propia Administración haya declarado en desuso o mal estado, es necesario que además se cumpla con lo dispuesto en el artículo 202 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública¹³, sobre la necesidad de que las entidades privadas que reciban la donación hayan sido declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro; y sobre la obligación de contar con un avalúo elaborado por un órgano especializado de la Administración respectiva, la Dirección General de Tributación u otra institución pública, conforme al valor real de mercado de los bienes.

2. Sobre si es necesario que una donación a favor de una Asociación de Desarrollo por parte de RECOPE, se de por medio de una municipalidad.

En concordancia con lo desarrollado en el apartado anterior, la donación puede darse válidamente mientras existan los supuestos necesarios para su configuración, como la existencia de una norma legal habilitante y la consideración de la posible naturaleza demanial del bien a donar, así como la existencia de otros requisitos legales, por ejemplo los mencionados en caso de bienes en desuso.

Si la normativa que habilita y regula de manera directa un supuesto específico de caso de donación entre una institución pública y un sujeto privado, no sería necesaria la intermediación de otra institución pública, como una municipalidad.

3. En relación con el tipo de procedimiento al que se refiere RECOPE como “debida autorización legal, de acuerdo con la normativa vigente”.

No le es posible al Órgano Contralor interpretar o inferir a que referiría la respuesta de RECOPE que señala el consultante; sin embargo, se reitera lo indicado en los párrafos anteriores, con respecto a la necesidad de acreditar o contar con estudios técnicos y jurídicos que justifiquen la decisión de donar, sea la idoneidad y pertinencia considerando la naturaleza jurídica de los bienes y la aptitud para los fines perseguidos por los receptores, sean públicos o privados, así como el eventual impacto o afectación en la prestación del servicio tanto del donante como del beneficiario.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, las instituciones públicas dentro de las que se mencionan las autónomas y semiautónomas, están autorizadas para realizar donaciones a las Asociaciones de Desarrollo, dentro de lo que podría considerarse bienes muebles o inmuebles. Sin embargo, para ello es preciso determinar la naturaleza jurídica del bien, si está afecto a un servicio público o es un bien

¹³ Decreto ejecutivo n.º 43808 del 22 de noviembre de 2022.

DFOE-SOS-0084

7

6 de marzo, 2026

de dominio público, en tal caso, es requisito indispensable además de la autorización legal, una norma legal o específica que lo desafecte expresamente y autoriza su enajenación.

Además, el acto de donación debería estar justificado y motivado en cuanto a la relación con los fines públicos y el destino de los bienes que le encarga la ley al donatario; en este caso la norma refiere a que ello sea una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país, además se valore su eventual impacto económico que conlleva para la entidad donante.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Abogado Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/sca

Ce: Sra. Marta Acosta Zúñiga, Contralora Despacho Contralor, CGR.
Sra. Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR

GP: 2025005844-1
NI: 28720-2025