

**Al contestar refiérase**

al oficio N° **2754**

6 de marzo, 2026

**DJ-0464**

Señora

Ana Julia Araya Alfaro

Jefa de Área

Área de Comisiones Legislativas II

**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Correo electrónico: [area-comisiones-ii@asamblea.go.cr](mailto:area-comisiones-ii@asamblea.go.cr)

**Asunto:** *Opinión sobre Proyecto de Ley, expediente n.º 25.375 “Ley Desafectación del Uso Público y Autorización al Instituto Mixto de Ayuda Social para que done una finca de su propiedad en favor de la Universidad Estatal a Distancia.”*

Estimada señora:

Se refiere este Despacho a su oficio n.º AL-CE23118-0010-2026 de fecha 23 de febrero de 2026 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 “Ley Desafectación del Uso Público y Autorización al Instituto Mixto de Ayuda Social para que done una finca de su propiedad en favor de la Universidad Estatal a Distancia.” el cual se tramita bajo el expediente n.º 25.375.

## **I. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY:**

Según se indica en la exposición de motivos, el proyecto de ley bajo análisis: “(...) *tiene como finalidad autorizar la donación de un inmueble, propiedad del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a favor de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Institución Benemérita de la Educación y la Cultura, con el propósito de consolidar el proceso interinstitucional iniciado en el año 2013, orientado a la protección de un recurso hídrico estratégico y al fortalecimiento de la educación pública y la sostenibilidad ambiental.*”, esto dado que “*En el caso del inmueble denominado Los Llanos de La Garita, los análisis técnicos y ambientales realizados evidenciaron desde etapas tempranas que el terreno no resultaba idóneo para desarrollos habitacionales de interés social, lo que condujo a valorar un destino alternativo coherente con el interés público y la función social del patrimonio estatal (...) El valor estratégico del inmueble se encuentra directamente vinculado con su condición ambiental. El terreno alberga nacientes y zonas de recarga acuífera esenciales para el equilibrio hídrico de la región y para el abastecimiento de agua de las comunidades aledañas. (...) La finalidad pública que fundamenta la presente autorización legislativa se concreta en la consolidación de la Estación Experimental Los Llanos como un espacio permanente de investigación aplicada, docencia, extensión universitaria y participación comunitaria, orientado a la protección de un recurso hídrico estratégico y al fortalecimiento de la educación pública. Este proyecto beneficia directamente a estudiantes, investigaciones y comunidades locales, como de manera indirecta al conjunto de la sociedad, al asegurar la gestión sostenible del agua como bien común.*”

## **II. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR.**

### **A. Naturaleza jurídica del bien inmueble: Desafectación.**

En primer término, el proyecto en consulta señala como acciones a realizar en relación con el bien inmueble: su desafectación del demanio público, la donación y el traspaso. En este sentido, resulta importante recordar el concepto de bien demanial, así como las figuras de afectación y desafectación, que según la Sala Constitucional corresponden a:

*“(...) Los bienes demaniales o dominicales, como también se les conoce, tienen ese carácter en virtud de una afectación legal, que es la que determina su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar o modificar el 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 del demanio público un bien determinado e individualizado, sin que sea posible una desafectación genérica, y mucho menos implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto (...)”<sup>1</sup> .*

Conforme a lo anterior, si bien, en la exposición de motivos y en el proyecto de ley bajo análisis se pretende la autorización para desafectar y donar el bien inmueble propiedad del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), es de gran importancia sugerir a los legisladores, en primer término, tener claridad sobre la naturaleza demanial o patrimonial del inmueble a donar, a efecto de dilucidar el mecanismo que se debe utilizar para la disposición del bien inmueble, debido a que, en caso de estarse frente a un bien demanial procedería, en primer término, su desafectación como lo establece el proyecto de ley en

---

<sup>1</sup> Sala Constitucional resolución n.º 10466 de las 10:17 horas del 24 de noviembre del año 2000.

análisis, para luego proceder con su donación, pero en caso de que el bien no tenga esa naturaleza de bien demanial de uso público, podrían considerarse otras alternativas conforme a la regulación legal aplicable.

### **B. Disposición de bienes inmuebles públicos: Donación.**

Dado que tanto el IMAS como la UNED, son instituciones públicas, deben regir sus actuaciones por el principio de legalidad contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de Administración Pública, lo que en términos generales implica que sus actos requieren de norma legal expresa que los autorice.

En cualquier circunstancia, la Constitución Política, en su artículo 121 inciso 14. impone una restricción esencial para la disposición de bienes y recursos públicos. Dicha disposición requiere, de manera indispensable, la existencia previa de una ley que la autorice, siendo el legislador el encargado de desarrollar este principio fundamental.

En la misma línea, en relación con la idoneidad del bien y del sujeto beneficiado, se sugiere, de previo a la emisión normativa, verificar y tener claridad de si efectivamente la Universidad Estatal a Distancia (UNED), cuenta con los recursos necesarios para la administración y mantenimiento del inmueble por recibir, ya que esto representaría una serie de inversiones y erogaciones por parte de esta.

Por lo anterior, se recomienda verificar que la donación pretendida cumpla con las normas antes citadas; es decir, que sea posible la donación, que se siga el procedimiento adecuado y que la entidad beneficiaria sea la idónea.

### **C. Necesidad de estudios técnicos respecto de la idoneidad del bien para el cumplimiento del fin requerido.**

Se recomienda a los legisladores que, como requisito previo a la emisión de la normativa, se solicite y cuente con los estudios técnicos y jurídicos necesarios. Dichos

estudios son esenciales para certificar la idoneidad del bien para los fines propuestos en el proyecto de ley y, por ende, para sustentar adecuadamente una decisión de esta naturaleza.

Los estudios recomendados se fundamentan en el cumplimiento de la Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia (n.º 6044),” específicamente en los artículos 1, 2 y 3, que refieren a la creación de la UNED como una institución de educación superior especializada en la enseñanza, sus objetivos y funciones, así como el artículo 26, que indica que su patrimonio se forma, entre otros, por bienes adquiridos a cualquier título (incluida la donación),

#### **D. Algunas valoraciones adicionales.**

Si bien en el proyecto de ley se hace referencia al acuerdo del Consejo Directivo del IMAS n.º 281-06-2013, acta n.º 041-06-2013, se autorizó la destinación del inmueble a favor de la Universidad Estatal a Distancia y de la misma forma refiere al Acuerdo del Consejo de Rectoría de la UNED, sesión n.º 2044-2019, oficio CR-2019-914, a través del cual se formalizó la creación de la Estación Experimental Los Llanos, cumpliendo así con ese requisito administrativo, lo cierto es que el legislador debe verificar la existencia real de dichos acuerdos así como que en ellos conste la justificación por parte del IMAS en cuanto a que el bien ya no es necesario para sus fines institucionales y en lo respectivo, que la UNED haya aceptado la donación, detallando que el fin público que le dará al inmueble sea acorde a sus funciones y objetivos.

Otros aspectos que estima este órgano contralor que puede resultar necesario verificar de previo a la aprobación del proyecto de ley en cuestión, son: que se cuente con información necesaria por parte de la UNED mediante la cual se establezca la utilidad del terreno para los fines académicos, verificar el uso de suelo para confirmar la compatibilidad del proyecto universitario con la planificación urbana, en caso de existir nacientes o áreas forestales, debe incluirse el criterio del SINAC<sup>2</sup> o de la Dirección de

---

<sup>2</sup> Artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, n.º. 7788

Aguas del MINAE sobre las zonas de protección<sup>3</sup>, y finalmente, que la dirección administrativa de la UNED dé el aval sobre el impacto presupuestario que tendrá el mantenimiento y administración del nuevo activo.

En este sentido, si bien este órgano asesor reconoce que la afectación o desafectación de los bienes que integran los fondos públicos es una potestad que recae en el legislador bajo el principio de libertad de configuración, se solicita a los señores diputados considerar las recomendaciones previamente expuestas al estudiar el alcance de este proyecto.

En los términos indicados, se deja planteada la respuesta al proyecto de ley tramitado bajo el número de expediente 25.375, aclarando que las observaciones emitidas tienen un carácter meramente orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública, sin demérito del poder de configuración que corresponde al Poder Legislativo.

Atentamente,

Luis Diego Ramírez González  
**Gerente División**  
**Contraloría General de la República**

Hansel Arias Ramírez  
**Gerente Asociado**  
**Contraloría General de la República**

Juan Manuel Jiménez Silva  
**Fiscalizador**  
**Contraloría General de la República**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

JMJS/HEAR/LDRG  
Cc: Despacho Contralor  
Exp: CGR-PLY-2026001870  
G: 2026000830-11

---

<sup>3</sup> Artículo 17 de la Ley de Aguas (n.º 276) y artículo 41 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía, Decreto Ejecutivo n.º 35669.