

Al contestar refiérase

al oficio n.º **12323**

10 de setiembre, 2026
DFOE-LOC-1270

Señora
Guiselle Hernández Aguilar
Comisiones Legislativas VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
ghernandez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado "Ley de Recuperación de los Espacios Públicos de Palmar Sur del Cantón de Osa", expediente legislativo n.º 25.666

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEMUN-0083-2026 de 25 de agosto de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *Ley de Recuperación de los Espacios Públicos de Palmar Sur del Cantón de Osa*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.666; por lo que, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende brindar una solución jurídica integral, definitiva y socialmente justa a la situación de los terrenos comunales de Palmar Sur, en el cantón de Osa, cuya titularidad registral no ha sido regularizada pese a su prolongado uso público.

La iniciativa detalla que los inmuebles se encuentran inscritos actualmente a nombre de la Compañía Palma Tica S.A. (sucesora jurídica de la antigua Compañía Bananera de Costa Rica). Esta particularidad tiene su origen en un convenio suscrito en el año 1985 entre el Gobierno de la República y la empresa bananera, mediante el cual se pactó expresamente la segregación y el traspaso de estas propiedades comunales a favor del Estado costarricense, producto del cese de las operaciones bananeras en el Pacífico Sur.

DFOE-LOC-1270

2

10 de setiembre, 2026

Al no haberse concretado registralmente dicho traspaso histórico, el proyecto propone ejecutar esta obligación pendiente trasladando primero los bienes al Estado, para posteriormente donarlos al patrimonio de la Municipalidad de Osa. Esta acción dotará de seguridad jurídica a dichos bienes y permitirá a la administración local invertir fondos públicos, acceder a financiamiento institucional y administrar adecuadamente estos espacios (parques, cementerio, estadio, plazas de deportes e instalaciones culturales) en beneficio del desarrollo social, deportivo y económico local.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Al iniciar el análisis del proyecto de ley, el Órgano Contralor, considera oportuno, retomar que los Gobiernos Locales, como parte de la Administración Pública, se rigen por el principio de legalidad, contenido en los artículos 11 de la Constitución Política¹ y de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)²; lo que en términos generales implica que sus actos requieren de norma legal expresa que los autorice.

Por lo que, cualquiera que sea el caso, para la disposición de los bienes y recursos municipales, el constituyente plasmó en el artículo 174³ de la Carta Fundamental, una limitante que al legislador le corresponde desarrollar; es decir, que las municipalidades, para disponer de ellos, requieren de previo de una ley que así lo autorice.

La Sala Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia límites a la disposición legislativa, haciendo una diferenciación entre bienes privados de los entes locales; bienes de dominio público, los cuales requieren siempre autorización legislativa para su disposición; y los bienes de la nación regulados en el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, sobre los que se ha establecido una limitación total para que salgan del dominio público⁴.

¹ Dada el 7 de noviembre de 1949.

² Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978.

³ Artículo 174 de la Constitución Política: (...) *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 o inmuebles* (...).

⁴ (...) *La norma constitucional optó por el control legislativo en los casos en que es posible enajenar esos bienes, o bien, incorporar nuevos bienes a usos públicos, sin embargo, algunos de estos bienes no pueden ser objeto de desafectación siquiera por el legislador, toda vez que por su singular naturaleza han recibido una especial afectación constitucional que los excepciona de poder estar en el comercio de los hombres. Los bienes de la Nación puede ser objeto de explotación racional por el Estado o por los particulares "de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo determinado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa* (...). Voto n.º 15738-2010 de las 14:54 horas de 22 de setiembre de 2010, emitido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

DFOE-LOC-1270

3

10 de setiembre, 2026

Como se evidencia de este recuento, hay normativa y jurisprudencia que desarrolla la disposición de bienes municipales, lo cual le da a los Gobiernos Locales, una capacidad de administrar su patrimonio de manera ágil pero controlada, regulando los aspectos que el legislador ha considerado de importancia para su conservación, vigilancia y protección.

Ahora bien, con la propuesta, se pretende brindar una solución jurídica para regularizar la titularidad de varios terrenos comunales en Palmar Sur, de Osa; garantizando que algunos espacios continúen destinándose a fines públicos y que el Gobierno Local pueda disponer e invertir en ellos para el beneficio de la comunidad.

En el artículo 1 del proyecto, se faculta al Poder Ejecutivo a gestionar ante un tercero de carácter privado -Compañía Palma Tica S.A.-, bienes inmuebles, que actualmente se encuentran a su nombre y que se pretenden traspasar al Estado, para luego donarlos a la Municipalidad de Osa. Estos son:

- La finca matrícula n.º 6-55059-000: Lote 75 destinado a parque (identificado como el Parque Las Esferas y cancha de básquet).
- La finca matrícula n.º 6-55206-000: Lote 221 destinado a terreno para construir (identificado como el Cementerio de Palmar Sur).
- La finca matrícula n.º 6-55155-000: Lote 171 con una Plaza de Fútbol (identificada como la Plaza de Deportes La Panzona).
- La finca matrícula n.º 6-55087-000: Lote 103 con un Estadio (identificado como el Estadio y Plaza de Fútbol Deportiva de Palmar Sur).
- La finca matrícula n.º 6-55210-000: Lote 225 con una bodega (identificado como el edificio de la Antigua Estación del Ferrocarril, que se destinará a la construcción del Salón Comunal).
- La finca matrícula n.º 6-55039-000: Lote 55 para construir (identificado como el lote donde se ubica la Locomotora y el Parque Infantil).
- La finca matrícula n.º 6-55070-000: Lote 86 con una casa (identificado como la Antigua Delegación de la Fuerza Pública, que se destinará a la construcción de un centro de cómputo).
- La finca matrícula n.º 6-55013-000: Lote 29 con Cancha de Voleibol (identificado como la cancha de básquet y tenis de la Antigua Zona Americana, que se destinará a un polideportivo).
- La finca matrícula n.º 6-54991-000: Lote 7 para construir con una casa (identificado como la Antigua Casa de Huésped de la Zona Americana, que se destinará a un centro cultural).

DFOE-LOC-1270

4

10 de setiembre, 2026

El proyecto en este artículo 1, delega la responsabilidad de realizar las gestiones de traspaso al "Poder Ejecutivo" de manera general. Desde el punto de vista de técnica legislativa y seguridad jurídica, resulta indispensable precisar expresamente en el articulado cuál ministerio, órgano o cartera (por ejemplo, un ente competente en administración patrimonial) será el responsable directo e idóneo para formalizar, negociar y ejecutar estas acciones ante la empresa privada.

También se autoriza el traspaso de los bienes al Estado, pero la norma resulta omisa en cuanto a la forma y condiciones en que se materializará dicho acto. Al no detallarse en la iniciativa las especificaciones y alcances actuales del convenio original suscrito en 1985, no queda claro si el Estado deberá asumir alguna erogación económica, pago o contraprestación a favor de la Compañía Palma Tica S.A. para formalizar este traspaso. Se recomienda a la Comisión aclarar este aspecto en la propuesta, a fin de determinar si la operación representa algún impacto financiero para la Hacienda Pública (considerando los valores fiscales que presentan y su posible actualización) o si se trata de una traslación de dominio a título gratuito producto de obligaciones históricas ya saldadas.

Además, se sugiere respetuosamente, requerir un estudio registral actual y exhaustivo de cada una de las fincas señaladas en el proyecto. Lo anterior resulta imperativo para confirmar fehacientemente la titularidad dominial al día de hoy, puesto que eventualmente alguna de estas propiedades podría encontrarse ya inscrita a nombre de la Municipalidad de Osa (por ejemplo las fincas n.^{os} 6-55059-000 y 6-55039-000) y para constatar el estado jurídico exacto de las mismas, verificando la posible existencia de anotaciones, gravámenes, embargos o afectaciones que puedan impedir, retrasar o condicionar el traspaso propuesto (por ejemplo, la finca n.º 6-55070-000 que aún tiene una anotación de demanda penal). Asimismo, se recomienda verificar su uso actual real, ya que puede haber delegaciones policiales instaladas u otras oficinas gubernamentales que resguarden el patrimonio natural y cultural del Estado, debiendo entonces someter a consulta del Ministerio de Seguridad Pública o del Ministerio de Ambiente y Energía, esta iniciativa.

El artículo 2 de la iniciativa, autoriza al Estado a donar los inmuebles, una vez inscritos a su nombre, a la Municipalidad de Osa. Ello dotará al Gobierno Local, del sustento patrimonial requerido para administrar los bienes y ejecutar proyectos de obra pública sobre los mismos. No obstante, se recuerda que una vez incorporados a su patrimonio, la Corporación Municipal será enteramente responsable de asegurar el mantenimiento y vigilancia rigurosa de estos espacios, garantizando el fiel cumplimiento de los fines públicos encomendados.

En relación con el mecanismo de traspaso dispuesto en los artículos 1 y 2, se sugiere a la Comisión valorar si resulta estrictamente necesaria la triangulación registral de los inmuebles (de la Compañía Palma Tica S.A. al Estado, y de este a la Municipalidad de Osa). Si bien la exposición de motivos señala que este mecanismo deriva de un convenio suscrito en 1985 con el Gobierno, en atención a los principios de eficiencia y economía procesal, resultaría oportuno analizar si existe viabilidad jurídica para autorizar un traspaso directo a favor de la corporación municipal. Para dilucidar este aspecto, se

DFOE-LOC-1270

5

10 de setiembre, 2026

recomienda que además de recabar el criterio de la Procuraduría General de la República (PGR) que consta como remitida en el expediente legislativo, el criterio del Registro Público de la Propiedad y del Catastro Nacional, a fin de determinar cuál es la vía registral más expedita para alcanzar el fin público perseguido.

El artículo 3 del proyecto, estipula la modificación de la naturaleza de los bienes, para destinarlos expresamente a fines públicos (parques, cementerio, plazas de deportes, centros culturales, etc.).

Como lo ha señalado el Órgano Contralor en criterios previos⁵, nuestro ordenamiento jurídico otorga un régimen de protección especial a los bienes de dominio público -bienes demaniales-. Al adquirir esta condición, los bienes salen del comercio de los hombres, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables. Esto asegura que dichos espacios comunales no puedan desviarse de su fin público primordial sin mediar una nueva y expresa ley de desafectación emanada de la Asamblea Legislativa, en armonía con lo dispuesto en el artículo 174 de la Constitución Política y el artículo 71 del Código Municipal (CM)⁶.

Finalmente, el artículo 4, establece una prohibición expresa, para que la Municipalidad de Osa, no pueda traspasar, vender, cambiar el destino o gravar el terreno donado, lo cual pretende limitar el uso y disposición de los bienes y protegerlos jurídicamente, ya que pasarán a ser demaniales de uso público, y deben ser blindados como patrimonio comunitario a futuro.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que, el proyecto de ley denominado *Ley de Recuperación de los Espacios Públicos de Palmar Sur del Cantón de Osa*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.666, plantea una vía para recuperar bienes que materialmente brindan facilidades comunales, para registrarlos y sujetarlos formalmente a la administración y tutela de la Municipalidad de Osa; sin embargo, debe realizarse una revisión exhaustiva de la naturaleza jurídica y la situación registral actual de las fincas involucradas, ya que para una adecuada toma de decisiones, se deben clarificar las condiciones financieras y materiales del traspaso, valorar la pertinencia de la triangulación y definir con precisión el órgano competente que será encargado de las gestiones. Subsanan las omisiones señaladas en las observaciones precedentes es fundamental para salvaguardar los intereses de la Hacienda Pública y garantizar la correcta integración de este patrimonio al régimen de dominio público.

⁵ Ver los oficios n.ºs [DFOE-DL-1810\(14790\)](#) de 28 de setiembre de 2020 y [DFOE-DL-1169\(10237\)](#) de 6 de julio de 2020, emitidos por la CGR.

⁶ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas

DFOE-LOC-1270

6

10 de setiembre, 2026

Finalmente, la CGR reitera que, las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Ma. del Milagro Rosales V.
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

ci Despacho Contralor
Gerencia de División
Expediente

ce Arturo Aguilar Cascante, aaguilarc@asamblea.go.cr

Ni: 18262 (2026)

G: 2026001167 - 12