Al contestar refiérase
al oficio n.° **13610**

07 de octubre del 2026
DJ-1799

Señora
Yansy Córdoba Fallas
Auditora Interna
MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS
Correo electrónico: yansycordoba@municotobrus.go.cr.

Estimada señora:

Asunto: *Se atiende consulta relacionada sobre permisos de uso de bienes demaniales.*

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La auditora interna de la Municipalidad de Coto Brus, el 25 de agosto del 2026, remite el oficio n° AIM-135-2026-CGR, donde se solicita a esta Contraloría General brindar criterio técnico-jurídico sobre permisos de uso de bienes demaniales. Específicamente, las consultas se formulan de la siguiente manera:

> "**1.** *En caso de que se suscriban convenios de cooperación interinstitucional entre entes gubernamentales y territoriales con la finalidad de desarrollar proyectos de interés público con la condición de que se use o se disponga de bienes del demanio público para los efectos. Ante el supuesto de que los entes acudan a la figura de la contratación pública para obtener los servicios de ejecutores externos;*
> ***1.1.*** *¿Lo pactado en esos convenios se constituye en un respaldo suficiente para que la respectiva administración otorgue a los adjudicatarios permisos de uso en precario a título gratuito sobre bienes de dominio público para que lleven a cabo la actividad para la que fueron contratados?*
> ***1.2.*** *¿Pueden las instituciones prestar bienes demaniales para usos incompatibles con el fin público al que se encuentran afectos y destinados, pero en congruencia con los intereses de la colectividad que les corresponde satisfacer?*
> ***1.3.*** *¿Qué aspectos o criterios, desde la perspectiva de la sana*

administración, control y protección del patrimonio, debe considerar una administración para garantizar que un uso alternativo no constituye una desviación del destino público del inmueble?

1.4. *¿Resulta procedente conceder el permiso a título gratuito del bien cuando el permisionario percibe una contraprestación por el servicio prestado?*

1.5. *¿Las municipalidades pueden invertir recursos en instalaciones municipales para su mantenimiento, reparación, equipamiento o conservación, cuando han sido entregadas a sujetos privados mediante permiso de uso en precario y desarrollan en ellas actividades lucrativas en beneficio de la colectividad?*

1.6. *¿Es factible otorgar esos permisos de uso gratuito a los adjudicatarios, si en los procedimientos contractuales no se contempló el préstamo de instalaciones municipales para el desarrollo de los proyectos?"*

Así las cosas, la gestionante se pronunció sobre su posición, lo cual puede resumirse de la siguiente manera:

La Auditoría Interna argumenta que, aunque los convenios interinstitucionales acrediten un interés público, estos no son respaldo suficiente para prestar instalaciones municipales a sujetos privados con fines lucrativos. Según su criterio, los bienes de dominio público están sometidos a un régimen especial y no existe amparo legal para otorgar permisos de uso en precario a particulares que ejercen actividades lucrativas, ya que esto podría generarles un "enriquecimiento injusto" al recibir contraprestaciones del Estado mientras usan instalaciones públicas gratuitamente. Además, enfatizan que los permisos de uso son simples autorizaciones revocables unilateralmente y deben formalizarse mediante actos administrativos debidamente fundamentados en hechos y derecho.

Asimismo, la Auditoría sostiene que el uso privativo de estos bienes no debe generar gastos extra para la municipalidad; por el contrario, los permisionarios deben asumir los costos de conservación y ser responsables de cualquier daño. Finalmente, concluyen que las administraciones deben evitar usos irregulares del demanio público y, en acatamiento al principio de legalidad, no pueden autorizar préstamos gratuitos mediante convenios o contrataciones sin una autorización expresa en el ordenamiento jurídico.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo a dar respuesta a las interrogantes planteadas, 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 y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República, 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, no así como un instrumento para validar conductas adoptadas por la Administración.

Ahora bien, centrándose en sus consultas y para efectos de dar respuesta a las inquietudes planteadas, 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 valorar la posición que a continuación se desarrolla y resolver de forma ajustada a derecho los asuntos que le sean sometidos para su conocimiento.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Con el fin de orientar al consultante, se deben analizar varios aspectos de consideración:

1. Sobre los Convenios Interinstitucionales y la Contratación Pública

Con respecto a los convenios de cooperación interinstitucional, la Ley General de Contratación Pública y los dictámenes emanados de la Procuraduría General de la República[1], lo caracteriza como mecanismos jurídicos de articulación y auxilio mutuo entre entes de Derecho Público. Mediante la suscripción de tales instrumentos, dos o más Administraciones Públicas conjugan de manera coordinada sus capacidades, esfuerzos y recursos técnicos, materiales o humanos, con el propósito de alcanzar fines públicos coincidentes o bien viabilizar el ejercicio eficiente de sus funciones. Dicha actuación se enmarca dentro de un esquema de coordinación institucional, desprovisto de todo afán de lucro o de contraprestaciones de índole comercial de mercado.

Su naturaleza jurídica establece una distinción sustancial respecto de la contratación administrativa ordinaria. En efecto, a diferencia del contrato administrativo, signado por la existencia de partes con intereses contrapuestos, donde la Administración persigue la satisfacción del interés colectivo y el contratista la obtención de un beneficio económico, el convenio interinstitucional se caracteriza por la absoluta ausencia de afán lucrativo, la inexistencia de ventajas patrimoniales o contraprestaciones comerciales entre las partes, y se centra en la configuración de una relación fundada en la cooperación, el auxilio mutuo y la voluntariedad, en el marco de una relativa igualdad jurídica que sustituye la imposición unilateral por la actuación concertada.

El sustento normativo de estos convenios en el ordenamiento jurídico costarricense se fundamenta, primordialmente, en el artículo 11 de la Constitución Política, marco tutelar del principio de legalidad, en concordancia con los numerales 11 y 113 de la Ley General de la Administración Pública, disposiciones que vinculan de manera preceptiva todo el actuar administrativo al bloque de legalidad y el interés público.

En el ámbito municipal, el artículo 4, inciso f), del Código Municipal confiere

[1] Obsérvese el dictámen n.° PGR-C-070-2023 del 11 de abril de 2023, de la Procuraduría General de la República.

una habilitación expresa a los gobiernos locales para suscribir los pactos, convenios o contratos indispensables para la efectiva ejecución de sus fines institucionales. Por su parte, el artículo 2, inciso f), del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, indica expresamente lo siguiente: "*f) Convenios de colaboración entre entes de derecho público. Los convenios de colaboración se entenderán como* ***aquellos acuerdos que se realizan entre entidades de derecho público cada una dentro del ámbito de su competencia legal, sin ánimo de aprovisionamiento de bienes o servicios, en que cada entidad colabora en forma paritaria con la otra y ejecuta sus competencias para obtener un fin común, sin que medie pago para ninguna de las partes***". (Lo resaltado no corresponde al original).

Siendo así, se cataloga la actividad contractual de colaboración entre entes de Derecho Público como un supuesto de excepción sujeto a exclusión de los procedimientos ordinarios. No obstante, dicha salvedad opera bajo la condición estricta de que el acuerdo responda a una genuina cooperación interadministrativa y no sea utilizado como un mecanismo para encubrir la adquisición comercial de bienes o servicios, pudiendo instrumentarse válidamente mediante convenios marco y específicos.

Los convenios entre entidades públicas se encuentran sometidos de manera irrestricta a los principios rectores del Derecho Administrativo, dentro de los cuales cobran especial relevancia la eficiencia, la transparencia, el equilibrio de intereses, la proporcionalidad, la igualdad entre las partes y el debido control de los procedimientos. Asimismo, la eficacia de tales convenios se fundamenta en los postulados de la colaboración interadministrativa, de la cual derivan dos categorías de deberes esenciales. Por una parte, deberes de carácter negativo, referidos a la obligación de abstenerse de ejecutar actuaciones que interfieran o lesionen el legítimo ejercicio de las competencias asignadas a otros entes; y por otra parte, deberes de carácter positivo, que imponen la carga de prestar el auxilio y la asistencia requeridos para la ejecución de los actos administrativos, así como suministrar la información oportuna y pertinente para la gestión pública.

Siendo así, esta Contraloría General[2], dispuso que la concurrencia de voluntades manifestada en un convenio, surte obligaciones jurídicas vinculantes. Con posterioridad[3], se delimitó con rigor ambas figuras jurídicas, determinando que, a diferencia de la contratación administrativa, caracterizada por pretensiones contrapuestas y fines de lucro, el convenio interadministrativo se fundamenta en una

[2] Obsérvese el oficio n.° 12902 del 23 de noviembre de 1987, de la Contraloría General de la República.
[3] Obsérvese el oficio n.° 07231 del 10 de junio de 1991, de la Contraloría General de la República.

relación de colaboración mutua encaminada a la consecución del interés público. Dicho criterio fue ratificado y complementado por los oficios n.° 03959 del 23 de abril de 2003 y n.° 00153 del 8 de enero de 2004, al precisar que todo acuerdo de cooperación exige la prosecución de un objetivo común sobre la base de un adecuado equilibrio prestacional.

Por otro lado, la Sala Constitucional[4] reafirmó de manera categórica que el principio de legalidad impone la exigencia imperativa de disponer de una competencia legal expresa para el válido actuar administrativo. Asimismo, determinó de forma clara que los convenios interinstitucionales carecen de la virtud jurídica para deslegalizar atribuciones o subsanar la ausencia de competencia.

Asimismo, la Procuraduría General de la República, mediante los dictámenes n.° C-108-89, n.° C-308-2000, n.° C-052-2001, n.° PGR-C-070-2023 y n.° C-174-2024, ha sostenido que las competencias públicas poseen carácter expreso, intangible e irrenunciable, de modo que la suscripción de convenios interinstitucionales no altera, transfiere ni modifica en forma alguna su régimen legal. Por otra parte, la atribución convencional de la Administración Pública se encuentra supeditada a límites sustanciales de carácter infranqueable. Entre tales condicionantes destacan el principio de legalidad de lo convenido, la idoneidad, capacidad técnica de los suscriptores, la prohibición de injerencia en las actividades ordinarias de las partes, el carácter incondicionado de la potestad reglamentaria y la observancia imperativa de los principios de gestión financiera y presupuestaria contemplados en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Por ende, la celebración de convenios no debe constituir un medio para eludir el procedimiento constitucional de licitación pública exigidos por ley, ni para conceder beneficios o prerrogativas indebidas a contratistas privados, en detrimento de la libre concurrencia y del patrimonio público.

2. Sobre la Naturaleza de los Bienes Demaniales y los Permisos de Uso

En cuanto a la naturaleza de los bienes del dominio público y su distinción con los bienes privados de la Administración, en el Código Civil se establece la distinción entre bienes demaniales y bienes patrimoniales, ambos bienes públicos cuya titularidad corresponde a un órgano o ente público, donde la diferencia radica en que los primeros son "cosas públicas" con un destino específico por lo que tienen un régimen jurídico distinto. En ese sentido, el artículo 261 del Código Civil señala:

[4] Obsérvese los pronunciamientos n.° 6519-96 de 03 diciembre de 1996 y n.° 440-98 del 27 de enero de 1998, de la Sala Constitucional.

> "*Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona*". Por su parte, el artículo 262 del mismo cuerpo normativo regula: "*Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas*".

Por su parte, el artículo 262 del mismo cuerpo normativo regula:

> *"Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas"*

Los bienes demaniales tienen un fin específico y especial de servir al interés público, por lo que se encuentran fuera del comercio de los hombres. Si bien es cierto, son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, estos pueden ser utilizados por sujetos de derecho privado, por medio de las figuras de la concesión y de los permisos de uso. Esos bienes públicos o bienes demaniales integrarían el patrimonio de bienes del Estado, respecto de los cuales si bien ostenta un derecho de propiedad, son indisponibles, en el tanto no podrían ser enajenados o traspasados, tampoco ser del dominio o propiedad de particulares y están por ende excluidos del comercio, además de ser inembargables.

Sobre esta materia, cobra vital trascendencia lo consagrado en los artículos 121 inciso 14) y 174 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 71 del Código Municipal. Partiendo de lo anterior, las municipalidades se encuentran jurídicamente imposibilitadas para desviar un bien demanial de su fin público primordial o para enajenar, donar, permutar o ceder su patrimonio demanial, requiriéndose de manera obligatoria e insustituible una ley especial de desafectación aprobada por la Asamblea Legislativa para desvincular el inmueble del uso o servicio público al que está afecto.

El artículo 71 del Código Municipal prevé que la disposición patrimonial directa municipal, mediante mayoría calificada de dos terceras partes del Concejo, se circunscribe de forma excepcional a la donación de bienes muebles o inmuebles patrimoniales dirigidos a órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, o a subvenciones a asociaciones de desarrollo comunal debidamente autorizadas bajo la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, específicamente ubicado en

sus artículos 2 y 19; sin embargo, cuando el acto implique la desafectación del uso o fin público de un bien demanial, se requerirá siempre la autorización legislativa previa.

Una de las formas de ceder temporalmente bienes por parte de la Administración son los comodatos y permisos de uso[5]. La figura del comodato se encuentra regulada en los artículos 1334 y siguientes del Código Civil, y ha sido definida por la doctrina como:

> "*El contrato por el cual una de las partes entrega gratuitamente a otro una cosa para que use de ella cierto tiempo, y se la devuelva (...). El comodato es un contrato principal y real y necesariamente a título gratuito. Si mediare en el préstamo un precio, se convertiría en un contrato de arrendamiento*" (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Ediciones ARAYÚ, Tomo I, Buenos Aires, 1954, p.430).

Cuando el comodato versa sobre bienes inmuebles se le ha denominado derecho de uso. En ese sentido se ha dicho que:

> "*(...) Cuando el préstamo recae sobre una cosa inmueble, toma el nombre de derecho de uso o de habitación, según se refiera a un fundo o a un edificio, constituyendo entonces un derecho real, de carácter especial, cuyo estudio corresponde a la materia de los bienes. El derecho de uso derivado del comodato, es personalísimo, (...), correspondiéndoles al comodatario el uso de la cosa (racional y moderado) mas no el goce de sus frutos.*" (BRENES CÓRDOBA, Alberto, Tratado de las Obligaciones y los Contratos, Editorial Trejos hermanos, San José, Costa Rica, 1923, pp 524-526).

Aunado a lo anterior, cuando se está de frente a la entrega de un bien inmueble público, se está entonces ante la figura del permiso de uso que se encuentra establecida en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, el cual establece:

> "*Los permisos de uso de dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados a título de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación*".

[5] En relación con el contrato de comodato y el permiso de uso ver oficio n.° 1861 del 21 de febrero de 2013 de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República.

Tal y como lo ha delimitado esta Contraloría General[6], el permiso de uso es un acto jurídico unilateral y discrecional dictado por la Administración en el ejercicio de sus funciones, mediante el cual se habilita el uso privativo o temporal de un bien demanial para fines específicos, reservándose el Estado en todo momento la titularidad y el dominio directo sobre la cosa. Esta figura faculta a las administraciones públicas a otorgar autorizaciones excepcionales sobre bienes de dominio público únicamente para la realización de actividades que, por su naturaleza, no comprometan la integridad del inmueble, no interfieran con la continuidad ni la calidad del servicio público al que está afecto, ni impliquen una desmejora en su disposición.

La característica consustancial a esta figura es su precariedad, lo que implica que el derecho otorgado es inestable y carece de solidez jurídica frente a la potestad revocatoria del Estado, pudiendo ser revocado unilateralmente en cualquier momento por razones de oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad de la Administración ni derecho a indemnización alguna.

Sobre el dominio público y la naturaleza de los permisos de uso, la Sala Primera en sentencia n.° 189-F-S1-2011 del 3 de marzo de 2011, criterio reiterado en sentencia n.°286-F-S1-2015 del 6 de marzo de 2015, dispuso que:

> "*(...) resulta fundamental referirse al concepto de dominio público, y en particular, a los alcances del artículo 261 del Código Civil, el cual diferencia entre bienes públicos y privados, así como los criterios con base en los cuales se puede distinguir entre ambos. Al respecto establece: "Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. / Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque, pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona." Como se extrae, la definición de los bienes privados se hace en forma residual, es decir, pertenecen a esta categoría todos aquellos que no presenten ninguna de las características señaladas para los demaniales. La jurisprudencia constitucional, tomando en cuenta lo preceptuado por la norma citada, se ha referido sobre los bienes que integran el dominio público en los siguientes términos: "son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados –los cuales se rigen por el derecho de propiedad en los términos del artículo 45 de la Constitución Política–, en tanto,* ***por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino***

[6] Obsérvese los oficios n° DCA-2092-2021 del 25 de mayo de 2021 y n° DJ-0647-2026 del 8 de abril de 2026 de la Contraloría General de la República.

> ***<u>especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela</u>*** *[...]. Así, se trata de bienes cuya titularidad ostenta el Estado en su condición de administrador, debe entenderse que se trata de bienes que pertenecen a la "Nación", con lo cual, conforman parte del patrimonio público; y que, por su especial naturaleza jurídica, presentan los siguientes atributos:* ***son imprescriptibles****, lo cual implica que por el transcurso del tiempo, no puede adquirirse el derecho de propiedad sobre ellos, ni siquiera de mera posesión, es decir, no pueden adquirirse mediante la usucapión, así como tampoco pueden perderse por prescripción; motivo por el cual los permisos de uso que la Administración conceda sobre ellos, siempre tienen un carácter precario, lo cual hace que puedan ser revocadas por motivos de oportunidad o conveniencia en cualquier momento por la Administración –en los términos previstos en los artículos 154 y 155 de la Ley General de la Administración Pública–; y las mismas concesiones que se otorguen sobre ellos para su aprovechamiento, pueden ser canceladas, mediante procedimiento al efecto;* ***son inembargables****, que hace que no pueden ser objeto de ningún gravamen o embargo, ni por particulares, ni por la Administración; y* ***son inalienables*** *(sic) lo que se traduce en la condición de que están fuera del comercio de los hombres; de donde no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos, ni a título gratuito ni oneroso, ni por particulares, ni por el Estado, de modo que están excepcionados del comercio los hombres y sujetos a un régimen jurídico especial y reforzado. Además su uso y aprovechamiento está sujeto al* ***poder de policía****, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos debidamente autorizados, sea mediante concesión o permiso de uso, otorgado por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública. De manera que comprende bienes inmuebles que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a la propiedad privada, que deriva de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional."* (voto 2007-2408 de las 16 horas 13 minutos del 21 de febrero de 2007) (Lo resaltado no corresponde al original).

Asimismo, el tema ya ha sido abordado por la Contraloría General de la República en otras oportunidades, así como por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, pudiendo consultarse el oficio n.° 02555 (DJ-0263-2012) del 16 de marzo de 2012, así como el Dictamen de la Procuraduría n.° C-162-2004 del 27 de mayo de

2004 y los votos n.° 2306-91 y n.° 5245-2002 de la Sala Constitucional, entre otros. Conforme lo citado por esta Contraloría General en oficio n.° 6446 (DCA-1361) del 22 de mayo de 2006, es de interés destacar que:

> "*(...) la Sala Constitucional, citada por la Procuraduría General de la República, en pronunciamiento del 4 de abril de 2006, C-139-2006 ha señalado lo que sigue: "El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa (...) Siendo los terrenos sobre los cuales el Estado autoriza la instalación de puestos de telecomunicación, parte del patrimonio natural del estado, están sujetos a un uso público determinado por ley, por lo que la detentación privada deviene en excepcional al destino por el que esos terrenos están afectados, requiriendo para legitimarla un acto expreso de la Administración, que en el presente caso consiste en un permiso de uso otorgado vía resolución administrativa(...)*".

A mayor abundamiento sobre la figura, el Órgano Contralor expuso en oficio n.° 1186 (DCA-0457) del 9 de febrero de 2007 que:

> "*(...) El derecho de utilización que genera el permiso ostenta un carácter precario, producto de la simple tolerancia de la Administración, que actúa en ejercicio de su poder discrecional.(...) Propiamente en lo atinente al uso del bien, se ha dicho que el dominio público no es susceptible de utilización particular, si ello va en menoscabo del cumplimiento del fin público al cual esté afectado, por lo que se dice que la Administración siempre debe velar porque se respete la finalidad para la que los bienes fueron afectados. (...) Por la precariedad del permiso de uso y por el respeto a la finalidad del bien afectado, la Procuraduría General de la República ha señalado que "los permisos de uso son autorizaciones para la realización de actos sencillos cuyos efectos no inciden de manera significativa en el bien usado" por lo que su objeto deben ser actividades que no requieren construcciones u obras permanentes o de gran envergadura, e implican una ocupación con instalaciones de fácil y rápida remoción o bienes muebles (C-100-95 de 10 de mayo del 2005, C-170-98 de 14 de agosto de 1998 y OJ-006-2004 del 19 de enero del 2004). Precisamente por la naturaleza demanial y excepcional del bien prestado, que se sustenta dicha precariedad y la facultad de la Administración de revocarlo por motivos de interés público o conveniencia sin reconocimiento de indemnización alguna(...)*".

En la misma línea, las resoluciones n.º 0835-93 del 19 de febrero de 1993 y n.º

2004-13596 del 30 de noviembre de 2004 y los dictámenes de la Procuraduría General de la República n.º C-213-98, n.º C-023-2011 y Opinión Jurídica n.º OJ-103-2000, citados en el oficio n.º CGR DJ-0647-2026, reiteran que la facilitación u otorgamiento de permisos sobre instalaciones públicas constituye una situación de mera tolerancia, una liberalidad patronal o administrativa o una facilidad operativa sujeta a disponibilidad, la cual no genera derechos subjetivos ni derechos adquiridos a favor del permisionario, ni constituye salario en especie ni ventaja patrimonial permanente, debiendo prevalecer siempre el uso natural y la afectación primaria de la cosa pública ante cualquier contraposición de intereses.

Por consiguiente, tratándose de un acto discrecional y excepcional, en estricto acatamiento de las Normas de Control Interno para el Sector Público (Resolución N-2-2009-CO-DFOE), la Administración Activa está en la obligación de formalizar y reglamentar sus actuaciones mediante normativa interna clara, objetiva, transparente y previa. En dicha normativa deben definirse los parámetros de asignación, supuestos de uso, régimen de responsabilidad y controles que prevengan riesgos de uso indebido o desviaciones, garantizando el deber de probidad, la transparencia y el resguardo de la Hacienda Pública.

Reseñado lo anterior, a pesar de que en algunos criterios se ha referenciado a la gratuidad del préstamo de uso, tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría General de la República se han pronunciado sobre la validez de que en dichos permisos de uso se cobre un canon al permisionario. Sobre este tema, en el oficio n.° 5087-2009 (DCA-1388) de 18 de mayo de 2009, en lo que interesa se destacó:

> "*(...) En este sentido, la Sala ha indicado lo siguiente: "El establecimiento del canon por el uso de un terreno patrimonio natural del Estado, no constituye ni un tributo ni una contribución, sino que corresponde a un pago expresamente autorizado por el ordenamiento jurídico, por el servicio brindado por la Administración al permisionario, que es el permitirle el uso de un terreno patrimonio del estado, según lo estipulan tanto el artículo 39 inciso i) de la Ley Forestal, como el 6o inciso 3) de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales. En dichos artículos demuestra que el canon established por los permisos de uso para puestos de telecomunicación no violenta el artículo 121 constitucional, ya que el Decreto cuestionado no creó un tributo o impuesto, sino que en uso de las atribuciones de la normativa vigente establece un monto determinado a pagar anualmente por quienes tengan permisos de uso para puestos de telecomunicaciones en terrenos propiedad del estado, bajo la administración del Ministerio del Ambiente y Energía y del que por ser un bien de dominio público, no pueden favorecerse gratuitamente un grupo de administrados en perjuicio de la gran mayoría.*" (voto n.° 2777-1998).

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha indicado lo siguiente:

> "*A diferencia de la concesión, el objeto de los permisos de uso (autorizaciones demaniales) son actividades en las que, sin requerir construcciones u obras fijas, concurren especiales circunstancias de intensidad o rentabilidad e implican una ocupación con instalaciones desmontables o bienes muebles, que generan en el permisionario una situación de poca solidez, precaria y revocable, por razones de oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad para la Administración; de corto plazo y pueden someterse al pago de un canon (artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública)." (Dictamen C-026-2001 del 7 de febrero del 2001) "b) En cuanto al canon Por canon ha de entenderse la contraprestación pecuniaria que efectúa el usuario por el uso y disfrute especial de un bien demanial y la ventaja diferencial obtenida. Prestación no impuesta en forma coactiva –caso de los tributos- sino producto de una solicitud voluntaria del interesado, unido a un compromiso de cubrirla. (...) La Administración Pública está facultada para fijar el canon; al hacerlo debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad (...)" (OJ-144-2001 del 2 de octubre del 2001)*".

Así las cosas, y en concordancia con la posición sostenida por la Sala Constitucional y por la Procuraduría General de la República, se sostiene el criterio de que los permisos de uso a título precario que se otorguen con fundamento en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública pueden ser a título oneroso o gratuito, siendo posible otorgar un permiso de uso sobre un bien demanial teniendo el tercero el uso del bien y reservándose la Administración el dominio directo de la cosa.

Finalmente, conforme lo ha indicado la Contraloría General de la República mediante oficios n.° 6773 del 16 de junio de 1999, n.° 08490-2001 del 24 de julio de 2001 y n.° CGR-1519 (DJ-0166-2012) del 16 de febrero de 2012, el permiso de uso, haya sido dado a favor de una institución pública o de un particular, presenta las siguientes características esenciales:

i) Mediante este no se genera ningún derecho subjetivo a favor del beneficiario o institución depositaria, de tal manera que cualquier mejora, reparación, arreglo o restauración que se realice en el bien y no se pueda remover será propiedad de la Administración propietaria del inmueble desde el momento en que se efectuó, ya que constituye un derecho precario sobre el bien demanial.

ii) Queda exclusivamente a favor de la Administración propietaria la potestad

discrecional, de acuerdo al artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública de revocar en cualquier momento el convenio o permiso por conveniencia o interés público sin que derive responsabilidad o indemnización alguna de su parte, siempre que no se efectúe arbitrariamente, al no generarse ningún derecho sobre el bien sino únicamente el uso en precario, por lo que no puede estar sujeto a un plazo determinado.

iii) Los bienes objeto del permiso de uso deben ser utilizados prioritariamente para cumplir los planes e intereses propios de la institución pública titular del bien.

iv) Es obligación de la Administración designar un órgano fiscalizador y los controles necesarios que velen porque el uso del bien sea conforme a los fines pactados y que el prestatario no efectúe acto en perjuicio de la integridad o naturaleza del bien.

v) Las personas que al efecto sean depositarias del bien por el permiso en precario deben cubrir los gastos de mantenimiento y conservación, siendo responsables de todos los daños y perjuicios causados a la Administración propietaria y a terceros por su uso incorrecto.

De todo lo reseñado, se aprecian las diferencias entre las anteriores figuras jurídicas, de modo que si el legislador delimita a favor de una Administración la posibilidad de emplear alguna de ellas, como el arrendamiento o la concesión mediante procedimientos de concurso público, necesariamente se debe apegar a lo señalado en la respectiva norma, requiriéndose habilitación legal previa para emplear cualquier otra figura o para sustituir un concurso público legalmente tipificado.

3. En cuanto a las consultas planteadas concretamente:

En primer lugar, valga reiterar que la respuesta se ofrece en términos generales, sin referencia a un caso concreto y, mucho menos, a una situación puntual.

1.- ¿Lo pactado en esos convenios se constituye en un respaldo suficiente para que la respectiva Administración otorgue a los adjudicatarios permisos de uso en precario a título gratuito sobre bienes de dominio público para que lleven a cabo la actividad para la que fueron contratados?

Debe indicarse que dentro del presente documento se han referenciado varios criterios de esta Contraloría General, de la Procuraduría General de la República y de la Sala Constitucional, los cuales establecen con claridad que los convenios interinstitucionales no tienen el alcance legal de modificar ni flexibilizar el régimen restrictivo de los bienes de dominio público consagrado en los artículos 121 inciso 14) y

174 de la Constitución Política y 71 del Código Municipal. Determinar la validez de otorgar un permiso de uso en precario a un contratista es un aspecto que corresponde valorar a la Administración Activa bajo su estricta responsabilidad, en plena observancia del principio de legalidad y la normativa que rige la Hacienda Pública, entendiendo que la sola existencia de un convenio no se constituye en un respaldo suficiente para conceder el uso gratuito de instalaciones a particulares si ello no está expresamente habilitado por el ordenamiento.

2.- ¿Pueden las instituciones prestar bienes demaniales para usos incompatibles con el fin público al que se encuentran afectos y destinados, pero en congruencia con los intereses de la colectividad que les corresponde satisfacer?

De conformidad con los artículos 121 inciso 14) y 174 de la Constitución Política y 71 del Código Municipal, los bienes del dominio público están afectos por ley de forma permanente a un fin o servicio público determinado, por lo que las instituciones se encuentran jurídicamente imposibilitadas para desviar un inmueble demanial de su destino primario sin una previa y expresa ley de desafectación emitida por la Asamblea Legislativa; en consecuencia, la valoración de un uso secundario o accesorio corresponde a la Administración Activa únicamente de manera excepcional y bajo la figura del permiso precario (artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública), circunscrito a actos sencillos que no comprometan la integridad del bien, no interfieran con la continuidad ni la calidad del servicio público principal, ni impliquen una desmejora en su disposición, mediante un acto motivado de oportunidad y conveniencia, en el entendido irrestricto de que catalogar como "concurrente" o "alternativo" una actividad que en la práctica distorsione o menoscabe la afectación demanial tutelada configuraría un fraude de ley y una violación gravísima al principio de legalidad y al régimen de custodia de la Hacienda Pública

3.- ¿Qué aspectos o criterios, desde la perspectiva de la sana administración, control y protección del patrimonio, debe considerar una Administración para garantizar que un uso alternativo no constituye una desviación del destino público del inmueble?

Le corresponde a la Administración Activa observar estrictamente los criterios de sana administración y control interno desarrollados en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y en la jurisprudencia expuesta. No obstante, a fin de garantizar la protección del patrimonio público, se deben considerar, al menos, los siguientes criterios: i) Verificar formalmente que la actividad autorizada sea de carácter accesorio, eventual y plenamente compatible con el destino primario del inmueble, impidiendo cualquier interferencia con la prestación del servicio público. ii) La emisión de

un acto administrativo motivado que acredite el interés público sin desvirtuar la afectación demanial. iii) La formalización previa de reglamentación o normativa interna que fije parámetros claros, transparentes y objetivos de uso y asignación. iv) Mantener el carácter precario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la LGAP, reservándose la Administración la facultad de revocar el permiso en cualquier momento por oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad patrimonial ni indemnización. v) Restringir la ocupación exclusivamente a instalaciones desmontables o bienes muebles de fácil remoción, prohibiendo expresamente la edificación de obras fijas o mejoras útiles no autorizadas. vi) La Administración deberá velar por el cumplimiento de lo pactado y ejecutar la restitución inmediata del bien en caso de incumplimiento, revocación o vencimiento del plazo, bajo apercibimiento de las responsabilidad administrativas y penales correspondientes. vii) Verificar continuamente que no se menoscabe la finalidad pública del bien ni se generen ventajas diferenciales indebidas a favor de terceros.

4.- ¿Resulta procedente conceder el permiso a título gratuito del bien cuando el permisionario percibe una contraprestación por el servicio prestado?

Debe indicarse que, según lo expuesto en las resoluciones de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República reseñadas anteriormente, si bien los permisos de uso del dominio público regulados en el numeral 154 de la Ley General de la Administración Pública pueden ser a título gratuito u oneroso, cuando en el permisionario concurran circunstancias de rentabilidad, explotación comercial o percepción de ingresos por la actividad realizada, la Administración Activa debe valorar la fijación de un canon proporcional y razonable por la ventaja diferencial obtenida. Permitir el uso gratuito cuando existe una actividad lucrativa o contraprestación económica debe ser ponderado bajo la responsabilidad de la Administración para evitar la generación de beneficios diferenciales o un eventual enriquecimiento sin causa a favor de terceros en perjuicio de la colectividad y de la Hacienda Pública.

5.- ¿Las municipalidades pueden invertir recursos en instalaciones municipales para su mantenimiento, reparación, equipamiento o conservación, cuando han sido entregadas a sujetos privados mediante permiso de uso en precario y desarrollan en ellas actividades lucrativas en beneficio de la colectividad?

Es preciso señalar que, de conformidad con las resoluciones y criterios emitidos por este Órgano Contralor, el uso privativo de bienes demaniales en precario no debe generar cargas financieras ni erogaciones adicionales para la Administración. Corresponde de forma ineludible e innegociable al permisionario cubrir la totalidad de los gastos de mantenimiento, conservación y reparación del inmueble, así como responder por todos los daños y perjuicios que se causen. Por ende, cualquier decisión de invertir

recursos públicos en instalaciones entregadas en uso privativo a particulares para el desarrollo de actividades lucrativas resulta contraria al artículo 71 del Código Municipal, al principio de legalidad presupuestaria y al régimen de custodia del patrimonio público.

6.- ¿Es factible otorgar esos permisos de uso gratuito a los adjudicatarios, si en los procedimientos contractuales no se contempló el préstamo de instalaciones municipales para el desarrollo de los proyectos?

No resulta jurídicamente factible otorgar permisos de uso gratuito sobre bienes demaniales a los adjudicatarios si dicha facilidad no fue explícitamente contemplada en el pliego de condiciones de la licitación; pues conceder préstamos de instalaciones o beneficios económicos ex post al margen de las bases del concurso constituye una violación directa a los principios constitucionales de intocabilidad del cartel, igualdad de trato y libre concurrencia, al distorsionar la ecuación económica de la contratación y otorgar una ventaja diferencial ilegítima a favor del contratista que genera un enriquecimiento sin causa en detrimento directo de la Hacienda Pública y del ordenamiento del control de los fondos públicos.

IV. CONCLUSIONES

1.- Los convenios interinstitucionales constituyen instrumentos jurídicos de coordinación y auxilio mutuo entre entes públicos desprovistos de afán lucrativo; no obstante, de conformidad con los artículos 121 inciso 14) y 174 de la Constitución Política y 71 del Código Municipal, carecen de la virtud jurídica para alterar, transferir o deslegalizar competencias públicas, así como para modificar el régimen restrictivo de los bienes demaniales, sustituir una ley de desafectación, eludir los procedimientos ordinarios de contratación pública u otorgar beneficios indebidos a terceros contratistas privados.

2.- Los bienes de dominio público, están afectos a un fin colectivo de utilidad general y se encuentran fuera del comercio de los hombres, al ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. La cesión de su uso a particulares o funcionarios reviste un carácter excepcional mediante el permiso de uso en precario, de acuerdo con el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, el cual establece que es un acto unilateral, discrecional y esencialmente revocable en cualquier momento sin responsabilidad administrativa, que constituye una mera tolerancia o facilidad operativa que no otorga derechos subjetivos ni adquiridos, ni autoriza la edificación de obras permanentes o la alteración del fin público primario.

3.- Si bien el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de otorgar permisos de uso gratuitos u onerosos, cuando en el permisionario concurran circunstancias de

rentabilidad, ventaja diferencial o percepción de ingresos por la actividad realizada, la Administración Activa debe valorar la fijación de un canon proporcional y razonable, a fin de evitar ventajas diferenciales indebidas o un eventual enriquecimiento sin causa en perjuicio de la colectividad y de la Hacienda Pública.

4.- El uso privativo en precario de bienes demaniales no debe generar cargas financieras ni erogaciones para la Administración. Corresponde de forma ineludible al permisionario asumir los gastos de mantenimiento, conservación y reparación del inmueble, por lo que la inversión de recursos públicos municipales en instalaciones bajo aprovechamiento lucrativo privado resulta contraria al artículo 71 del Código Municipal, al principio de legalidad presupuestaria y a las reglas de control interno.

5.- En acatamiento de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), el otorgamiento discrecional de permisos de uso o facilidades operativas exige la emisión previa de una reglamentación o normativa interna formal que defina criterios claros, objetivos y transparentes de asignación, uso y fiscalización, con el fin de prever riesgos, evitar arbitrariedades y garantizar el deber de probidad.

6.- Otorgar el uso gratuito de instalaciones municipales a un adjudicatario sin que dicha ventaja se encontrara expresamente contemplada en el pliego de condiciones de la contratación original vulnera los principios constitucionales de intocabilidad del cartel y de igualdad de trato entre los oferentes. Corresponde exclusivamente a la Administración Activa resolver los casos concretos bajo su estricta responsabilidad, entendiendo que cualquier acuerdo municipal que transgreda el ordenamiento jurídico puede resultar irregular y eventualmente generar responsabilidades en los diversos ámbitos del derecho.

De esta forma se da por atendida su gestión.

Atentamente,

Grettel Cisneros Valverde
Gerente Asociada

Licda. Sinaí Arroyo Alfaro
Fiscalizadora Asociada

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

SAA/GCV
G: 2026003813-1