

CV-01-2005

CONVENIO DE COOPERACIÓN PRESTAMO DE UN LOCAL CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y LA ASOCIACIÓN DE MUJERES PRODUCTORAS NUEVA RURALIDAD DE PURISCAL.

Entre nosotros, **RODOLFO COTO PACHECO**, mayor, casado, una vez, Abogado, vecino de Escazú, portador de la cédula de identidad número 3-118-663, en su condición de Ministro de Agricultura y Ganadería, según Acuerdo Ejecutivo de Nombramiento No. 002-P del 8 de mayo del 2002, publicado en la Gaceta No. 87 del mismo día y año, denominado en adelante y para efectos del presente convenio **EL MAG**, y **BETTINIA FERNÁNDEZ MARÍN**, mayor, casada una vez, ama de casa, vecina de San Rafael de Puriscal, cédula uno-cuatrocientos treinta y uno-cero cuarenta y tres, en su condición de Presidenta con facultades de Apoderada Generalísima sin límite de suma de la **ASOCIACIÓN DE MUJERES PRODUCTORAS, NUEVA RURALIDAD DE PURISCAL**, cédula de persona jurídica 3-002-3003854, personería debidamente inscrita en el Registro de Asociaciones, al expediente número trece mil seiscientos ochenta y nueve, en adelante y para efectos del presente convenio conocida como **LA ORGANIZACIÓN**, hemos convenido en la celebración del presente convenio de cooperación, para el préstamo de la primera planta de un local de conformidad con las cláusulas que seguidamente se detallan:

CONSIDERANDO

1.- Que tanto **EL MAG** como **LA ORGANIZACIÓN** tutelan intereses y cumplen fines comunales y sociales que benefician a la población del Cantón Central de Puriscal y sus diferentes distritos;

2.- Que es importante la unión de esfuerzos y la colaboración entre Entes y Organizaciones Públicas y Privadas, tendientes a aprovechar racionalmente los recursos materiales existentes y a maximizar el uso de aquellos con los que cuentan las instituciones en beneficio de la población costarricense;

3.- Que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública y criterio reiterado de la Contraloría General de la República, existe fundamento legal suficiente para otorgar por parte de la Administración en este caso EL MAG, permiso de uso a Título Precario de sus Bienes, en el tanto el mismo no esté sujeto a condicionamiento alguno, como el término de su vigencia y pueda EL MAG, recuperar cuando lo estime conveniente el bien facilitado;

Con fundamento en lo anterior suscribimos el presente convenio de préstamo que detalla:

PRIMERA: EL MAG facilita a LA ORGANIZACIÓN el préstamo de la primera planta de un Local ubicado en el Centro del Cantón de Puriscal, Provincia de San José, mediante la figura del Permiso de Uso a Título Precario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública.

EL MAG mantendrá bajo su administración y uso el resto del inmueble relacionado con el área que se facilita a LA ORGANIZACIÓN.

SEGUNDA: LA ORGANIZACIÓN se compromete a utilizar dichas instalaciones para establecer el funcionamiento local de esta Asociación, así para con la prestación y venta de sus servicios, entre ellos la elaboración y producción de alimentos, logrando con ello brindar mejoras de estos servicios para el cumplimiento de sus fines en beneficio de sus asociados, que permitan adicionalmente impulsar proyectos que tiendan a beneficiar al campesinado de la zona y de la Comunidad. EL MAG a través de la Dirección Regional Central Sur, Puriscal, se encargará de supervisar en forma periódica, el cumplimiento del fin que conlleva la suscripción del presente Convenio de Cooperación.

TERCERA: LA ORGANIZACIÓN, deberá sufragar todos los gastos de reacondicionamiento del local, en el entendido que toda mejora que se pretenda realizar al inmueble, deberá ser de previo sometida a la consideración y aprobación de las autoridades competentes de EL MAG. Asimismo se compromete a dar el correspondiente mantenimiento a las instalaciones, así como gestionar el medidor de luz y agua y su correcta instalación para su propio uso, así como cualquier habilitación de líneas telefónicas que requieran. Por medio

de sus funcionarios brindará el cuidado del local facilitado y se compromete a efectuar su devolución en iguales o mejores condiciones a las recibidas.

CUARTA: Todas aquellas mejoras autorizadas por EL MAG, e introducidas en el inmueble, pasarán a formar parte del mismo, no quedando obligado EL MAG en modo alguno a reconocer o pagar suma alguna de dinero por ese concepto.

QUINTA: El presente convenio de préstamo en la modalidad de permiso de uso a título precario, no estará sujeto a término o plazo y podrán las partes convenientes ponerle fin en cualquier momento bajo las condiciones que se definan, no obstante para efectos meramente referenciales, se establece un plazo de dos años, prorrogable por una única vez, previo acuerdo de partes, quedando clara la facultad de EL MAG de recuperar el inmueble en referencia, en el momento en que por motivos razonables debidamente justificados, requiera ocupar el bien, para lo cual deberá dar aviso a LA ORGANIZACIÓN, con un plazo mínimo de tres meses calendario a la fecha para la recuperación que se defina.

SEXTA: Para su debida eficacia el presente convenio de préstamo requerirá del refrendo de la Contraloría General de la República.

Leído lo anterior a las partes e impuestas las mismas del alcance legal del clausulado, lo encontramos conforme y en fe de ello, firmamos en la ciudad de San José, a los quince días del mes de febrero del año dos mil cinco.



RODOLFO COTO PACHECO
MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERIA



BETTINIA FERNÁNDEZ MARÍN

ASOCIACIÓN DE MUJERES, NUEVA RURALIDAD DE PURISCAL

LIC. LUIS GERARDO DOBLES RAMÍREZ
ASESORIA LEGAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

HACE CONSTAR

Que en el Convenio de Cooperación CV-01-2005 de préstamo de un local, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería la Asociación de Mujeres Productoras Nueva Ruralidad de Puriscal, suscrito el 15 de febrero del 2005, se han observado con apego a los mismos, los procedimientos pertinentes y lo pactado en el documento es conforme con el Ordenamiento Jurídico aplicable en la materia.

ES CONFORME. Se extiende la presente a solicitud del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para trámite de refrendo de Convenio ante la Contraloría General de la República, en San José, a los veintidós días del mes de febrero del año dos mil cinco.





DIVISIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
UNIDAD DE AUTORIZACIONES Y APROBACIONES

Al contestar refiérase
al oficio No. **03884**

12 de abril, 2005
DI-AA-0680

Licenciado
Luis Gerardo Dobles Ramírez
Asesoría Legal
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sabana Sur, San José

Estimado señor:

Asunto: Convenio de Cooperación para el Préstamo de un local, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Asociación de Mujeres Productoras Nueva Ruralidad de Puriscal.

Nos referimos a su oficio 041-ALSAL, mediante el cual somete a nuestra consideración a efectos de otorgar el refrendo constitucional al Convenio de Cooperación para el Préstamo de un local, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Asociación de Mujeres Productoras Nueva Ruralidad de Puriscal.

I.- De la fundamentación jurídica:

El presente acuerdo de voluntades tiene por objeto el préstamo gratuito de un local, propiedad de ese Ministerio, fundamentado en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública.

No obstante, de acuerdo con dicha norma legal, el Estado se encuentra facultado para otorgar en préstamo temporal los bienes del **dominio público**, siendo que de acuerdo a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, éste se justifica –como se verá más adelante- en la medida que no brinda un derecho a favor del privado u otra entidad pública sino solamente un uso en precario del dominio útil del mismo, por cuanto el bien no es susceptible de apropiación al encontrarse por vocación y destino al servicio público.

En virtud de lo anterior, es importante determinar si el inmueble objeto del convenio, constituye un bien de dominio público (bien demanial), y por ende si es posible sobre el mismo otorgar un préstamo al tenor del artículo 154 alegado por las partes o si por el contrario, el inmueble corresponde a un bien patrimonial ante el cual no sería posible su disposición mediante el empleo de la citada norma 154. Para ello, se considera indispensable efectuar la distinción entre los bienes clasificados por su naturaleza y



vocación como bienes de dominio público, demaniales o de la Nación y bienes patrimoniales los cuales la Administración dispone para el cumplimiento de sus fines.

En este sentido, en oficio 2521 (DI-AA-644) del 13 de marzo del 2003, emitido por esta Unidad de Aprobaciones y Autorizaciones, se indicó que:

“...i) Bienes de dominio público.

En doctrina, el dominio público del Estado ha sido conceptualizado como "(...)El conjunto de cosas afectadas al uso "directo" de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial (Nación, provincia, comuna). Esta referencia a una entidad administrativa es esencial para determinar la jurisdicción. Esas cosas, en razón del uso público de los administrados, no son susceptibles de apropiación privada." (Rafael Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Tercera edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1963, p. 782)

Con respecto a los elementos que distinguen a estos bienes, la Sala Constitucional en el Voto No. 2301-91, indica que:

'(...) Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.- Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad'. La afectación del bien al cumplimiento de un fin público es normalmente obra del legislador. Sin embargo, en algunos casos ha sido dispuesta por el propio constituyente. Tal es el caso de los aeropuertos, definidos como bienes demaniales por el artículo 121, inciso 14 de la Constitución.'

Adicionalmente, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido como una de las principales particularidades de los bienes demaniales su afectación a un fin público, entendiéndose como afectación el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad y debe efectuarse por ley. Esto derivado de lo dispuesto por el numeral 261 del Código Civil, el cual reza que: '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'. (Vid. Voto No. 3145-96 de la Sala Constitucional)(...)

ii) Bienes patrimoniales.

La doctrina es conteste en señalar que el Estado posee una serie de bienes, sobre los cuales ejerce directamente su derecho pleno como tal, y que no están comprendidos dentro de la categoría de los bienes demaniales.

Representan por lo tanto, un conjunto de bienes, cosas, entre otros, que la administración posee en calidad de propietario y que a pesar de no estar afectos directamente a un uso o a un servicio público, su finalidad mediata de cumplir un fin público los hace tener una especial categoría dentro del marco total del ordenamiento jurídico, distinta de los puros y simples bienes particulares. La existencia de éstos, en clara diferencia con los de dominio público ha sido resaltada en razón de las particularidades de unos y de otros, que los conceptualizan como bienes de categorías diferentes.

En relación con el concepto de bienes patrimoniales la doctrina ha señalado lo siguiente:

'El concepto de bienes patrimoniales posee, por lo tanto, un carácter residual; lo constituyen los bienes pertenecientes a las Administraciones públicas que no son de dominio público. Pero junto a esa nota de carácter negativo existe otra de sentido positivo, cual es la de que los bienes patrimoniales se encuentran sometidos al régimen ordinario de la propiedad civil, salvedad hecha de la existencia de un régimen especial de protección de los mismos, régimen que es similar al de los bienes de dominio público (...). La jurisprudencia sobre adquisición de bienes patrimoniales se reduce a dos fallos, referidos ambos a aspectos escasamente significativos. De una parte, la enumeración de las formas en que la referida adquisición puede tener lugar: por atribución de la ley; a título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de expropiación; por herencia, legado o donación; por prescripción y por ocupación. De otra, los requisitos para la conversión en bienes patrimoniales de los de dominio público que hayan sido objeto de desafectación; conversión que no tiene lugar hasta la recepción formal de los mismos por parte del órgano competente -que, en el Estado, es el Ministerio de Economía y Hacienda-.'' (Santamaria Pastor, Juan Alfonso, y Parejo Alfonso, Luciano, Derecho Administrativo, La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Primera Reimpresión, Julio 1992, pp. 500 y 501)' (...)"



II.- Sobre el caso en particular:

Teniendo clara la clasificación de los bienes muebles e inmuebles con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus fines, conviene precisar si en la especie estamos frente a un bien que por su naturaleza sea susceptible de generar un uso en precario. En este sentido el citado oficio 2521 (DI-AA-644) del 13 de marzo del 2003, señaló:

“El permiso de uso ha sido definido como un acto jurídico unilateral, dictado por la Administración en el uso de potestades discrecionales. Mediante él, en forma transitoria, se autoriza el uso gratuito de un bien de dominio público perteneciente al Estado. El derecho de utilización que genera el permiso es de carácter precario, producto de la simple tolerancia de la Administración, que actúa en ejercicio de su poder discrecional.

Dicho préstamo si bien es un acto unilateral, al posibilitar la utilización del bien a un particular, requiere de la estipulación de parámetros o condiciones que deberán ser cumplidas por su beneficiario, por lo que resulta necesario la formalización del álea negocial mediante un convenio(...)

(...)En este orden de ideas, en el derecho administrativo la figura de comentario se encuentra regulada por el numeral 154 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el cual establece:

'Artículo 154.- 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'.

(...)la Sala Constitucional en el Voto No. 5976-93 de las quince horas cuarenta y dos minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, respecto al permiso gratuito de los bienes públicos manifestó lo siguiente:

'El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes demaniales (...) que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial



fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación.(...)Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento. Aunque no un derecho de propiedad, 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. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, (...) todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública' (...)

Ahora bien, es 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.

*Esto es así, por cuanto como se ha citado en párrafos anteriores, los bienes de orden demanial se encuentran afectados al interés público, y por tanto -en los términos de los numerales 261 y siguientes del Código Civil y 121 constitucional- dichos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables; en síntesis indisponibles, lo que implica la invalidez de aquellos actos administrativos, **que sin respaldo legal**, pretendan extraer dichos bienes de la esfera patrimonial del Estado. Es por esta naturaleza especial, **que no se puede reconocer un derecho estable y expreso a un particular, sin atentar contra la afectación del bien al servicio público general de los administrados***

Por otra parte, doctrinariamente se ha establecido que el Estado posee una serie de bienes, sobre los cuales ejerce directamente su derecho pleno como tal, y que no están comprendidos dentro de la categoría de los bienes demaniales(...)"

Del análisis del clausulado contractual, no se infiere que el local que se pretende otorgar en préstamo corresponda a un inmueble que se encuentre afectado al interés público, o que por su uso esté destinado al servicio general, sino que solamente es un inmueble propiedad del Ministerio, es decir un bien patrimonial en el que la Asociación de Mujeres Productoras Nueva Realidad de Puriscal pretende utilizarlo como su sede. Asimismo, en dicho local también se llevaría a cabo la prestación y venta de servicios (elaboración y



producción de alimentos) de la Asociación, lo que se contrapone a la precariedad a que se refiere el artículo 154 de repetida cita. De esa forma, resulta improcedente la aplicación de la figura del préstamo de uso en precario, debiendo las partes por ende indicar y justificar con toda claridad, el sustento legal que las autoriza para suscribir el instrumento contractual de mérito, de acuerdo a lo dispuesto por el principio de legalidad regulado por el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

En todo caso, aún cuando sobre los bienes patrimoniales existe una mayor disposición, para que sea válida, debe enmarcarse dentro de los fines y competencias legalmente asignadas a la entidad propietaria del bien y debe de pactarse de manera temporal, de modo que el plazo que en él se estipule sea razonable.

Finalmente, en las próximas gestiones deberá adjuntarse el expediente administrativo levantado al efecto, donde consten: la certificación literal del inmueble objeto de préstamo, certificación de personería de la Asociación y toda información relevante para el cabal comprensión de los compromisos y responsabilidades que asumirán las partes.

III.- Conclusión:

En vista de lo anteriormente manifestado, este Despacho se ve en la obligación de devolver el documento de mérito sin nuestra aprobación.

Atentamente,

Lic. Marcela Aragón Sandoval
Fiscalizadora Asociada

Anexo: Un convenio en original

MAS/lmu

ci Archivo Central

Ni: 4340

2005001359

Contratos

