

AUDITORIA INTERNA

Nota de Advertencia

San José, 03 de octubre de 2016
AI-116-2016

Señor:
Rosendo Pujol M.
Ministro

Estimado señor:

Esta auditoría está desarrollando un estudio sobre la Donación de Bienes efectuada por la Administración durante el año 2013, esto bajo el amparo del Acta N°001 – 2013 de Donaciones de fecha 28 de octubre del 2013 (Acta).

Según se observa en esta Acta, la Administración del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) procedió con la donación de 3 vehículos que se detallan a continuación en la Tabla N°1:

Placa	Descripción	Estatus al 30-09-2016 ¹
PE-23-26	Retroexcavadora CASE	Desinscrito
PE-23-51	Camión Hyundai Mighty	Inscrito ²
PE-23-53	Chapulín Fiat IVECO	Inscrito ²

Cabe destacar que estos bienes fueron entregados a la Asociación de Padres y Amigos de la Persona Excepcional (ASPAPPEX), con el objetivo de ser desechados, ya que como cita la Acta, estos vehículos eran “... chatarra en desuso que posee el Ministerio³”.

Dentro de los requisitos que se pidieron en la supracitada Acta, se estableció que los “... beneficiarios deberán cumplir con las formalidades derivadas de esta donación y con el siguiente procedimiento:

b- En caso de que los vehículos al ser donados como chatarra, el beneficiario deberá presentar certificación de que los mismos fueron destruidos³”

¹ Estado según verificación efectuada en el Registro Nacional de la Propiedad el 30-09-2016.

² Inscrito a nombre del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

³ Acta N°001 – 2013 de Donaciones de fecha 28 de octubre del 2013.

Mavon
DESP. MINISTERIAL
03 OCT 2016
11:02:50

AUDITORIA INTERNA

Nota de Advertencia

Según verificaciones efectuadas por la Unidad, estos vehículos no fueron destruidos, por el contrario, los mismos fueron reparados y puestos en operación.

Durante el mes de abril del 2016, esta Auditoría, procedió a realizar una visita a los diferentes lugares donde se encuentran ubicados estos bienes, esto en la zona de San Isidro de Heredia, derivado de esto la Auditoría cuenta con evidencia fotográfica y videos, que muestran como los vehículos en cuestión, se encuentran en pleno funcionamiento y operatividad.

Lo anterior, a pesar de que según lo indicó la Administración del MIVAH, en el Acta citada, los bienes eran “chatarra” y su donación pretendía la destrucción de los mismos, no su puesta en operación y funcionamiento.

Dada la situación de uso de estos bienes, tiene como principal riesgos que como se muestra en la Tabla N°1, a la fecha aún 2 de ellos permanecen inscritos a nombre del MIVAH, esto ante el Registro Nacional de la Propiedad.

Ante esta situación es fundamental citar lo que indica el capítulo VII Responsabilidad Civil, de la Ley de Transito. En especial el artículo 197, Sujetos de la responsabilidad civil:

“En todo accidente de tránsito en el que no esté identificado el conductor, el propietario registral será el responsable civil objetivo de las consecuencias que se deriven del uso, manipulación, posesión o tenencia del vehículo...”

Dado lo explicado con anterioridad y en apego a las competencias que otorga la Ley General de Control Interno a las Auditorías Internas, en el artículo 22, inciso “d) **Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento⁴”.**

Por ende, se le recomienda solicitar a quien corresponda, la desinscripción de los bienes anotados bajo las placas PE-23-51 y PE-23-53 ante el Registro Nacional.

Además, indicarle al Registro Nacional que los bienes señalados en la Tabla N°1, fueron dados en donación como “chatarra”.

Finalmente le adjunto el pronunciamiento C-197-2016 del 20 de setiembre de 2016 de la Procuraduría General de la República; relacionado con el tema, mismo que tiene su origen en el oficio MIVAH-UAI-055-2016 del 15 de abril de 2016, con el propósito de

⁴ Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, publicada en La Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002.



AUDITORIA INTERNA

Nota de Advertencia

que sea de utilidad, previo aclaraciones de la Asesoría Jurídica del MIVAH, en la toma de decisiones.

Con la mayor estima y consideración,

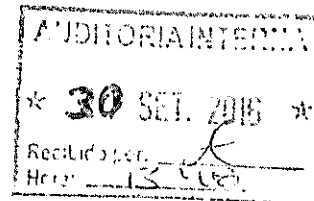
Original }
Firmado } *Adolfo Rojas Carrera*

Adolfo Rojas carrera
Auditor

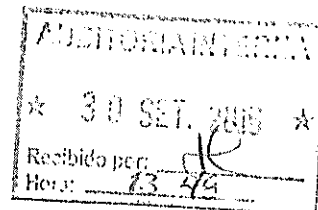


CC: Sra Grettel Vega A. Directora Administrativa Financiera

20 de setiembre del 2016
C-197-2016



Señor
Adolfo Rojas Carrera
Auditor General
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos



MINISTERIO VIVIENDA

30 SET. 2016 13:49

[Signature]
RECEPCION

Estimado señor

Con aprobación de la señora Procuradora General Adjunta de la República, me refiero a su oficio MIVAH-UAI-055-2016, del 15 de abril del 2016 donde nos consulta lo siguiente:

1. Puede donarse un bien del Estado a un tercero, en caso concreto Vehículos inscritos a nombre de MIVAH, sin estar debidamente des inscritos ante el Registro Nacional.
2. Podría la administración del MIVAH, solicitar exoneraciones de pago de impuestos o similares, sobre bienes que fueron efectivamente donados a un tercero y que además, habían sido declarados como chatarra mediante avalúo efectuado por personeros del Ministerio de Hacienda.
3. Podrían bienes declarados como chatarra y efectivamente entregados para ese propósito según indica el acta N° 001 — 2013, ser reparados por un tercero y puestos en circulación nuevamente.
4. Cuales serían (en caso de existir) las eventuales responsabilidades administrativas o superiores, contra los funcionarios del MIVAH encargados del proceso de donación de Bienes (vehículos), por haber efectuado la citada donación a un tercero, sin estar debidamente des inscritos los vehículos en cuestión. Cabe destacar que a la fecha de este oficio los mencionados bienes donados aún están inscritos a nombre del MIVAH ante el Registro Nacional."

La consulta se contestará por la Procuraduría en el siguiente orden

- Normativa que regula la donación de bienes muebles en desuso o mal estado
- Acta donación: consentimiento y tradición.
- Inscripción o desinscritos: requisito para donación de bienes en mal estado o desuso.
- Exoneración de impuestos al momento del traspaso de vehículo declarados chatarra.
- Responsabilidad administrativa.

SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 4 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 4º.—CONSULTAS:

Los órganos de la Administración Pública, por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos, podrán consultar el criterio técnico-jurídico de la Procuraduría; en cada caso, deberán acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva, salvo el caso de los auditores internos, quienes podrán realizar la consulta directamente.

(Así reformado por el inciso c) del artículo 45 de la Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, Ley de Control Interno)."

El artículo anteriormente descrito, establece dos requisitos de admisibilidad para que los órganos de la Administración Pública puedan consultarle a este órgano técnico jurídico asesor: 1.- que la consulta la realice el jefe respectivo, 2.- adjuntar en cada caso la opinión de la asesoría legal respectiva.

Así mismo, establece una excepción en cuanto a los auditores internos, los cuales pueden consultar de forma directa. Por tanto, la presente consulta resulta admisible toda vez que es realizada por el auditor general de este Ministerio. Así mismo, se adjuntó el criterio emitido mediante el oficio MIVAH-AJ-0048-2016 del siete de abril del 2016, por el Departamento de Asesoría Jurídica de ese Ministerio.

SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE CONTESTAR CASOS CONCRETOS.

La consulta pretende que este órgano técnico jurídico consultor se refiera a la donación de bienes muebles específicamente en cuatro aspectos concretos:

1. Posibilidad de la donación de vehículos a terceros sin estar des inscritos en el registro Público, 2.- solicitar exoneraciones de pago de impuestos o similares, sobre bienes que fueron efectivamente donados a un tercero, 3.- si el tercero donatario puede poner a circular un vehículo que ha sido donado por la Administración como chatarra. 4.- sobre las eventuales responsabilidades administrativas o superiores, contra los funcionarios del MIVAH encargados del proceso de donación de vehículos des inscritos.

Este órgano técnico en los dictámenes C-157-2013, C-250-2012, C-294-2005, C-294-2005, C-141-2003, C-12-2009, C-141-2003, C157-2013, C-250-2011, se ha pronunciado sobre la imposibilidad de referirnos a un caso concreto.

Por lo anterior, de contestar de forma concreta cada interrogante formulada en cuanto a la donación de vehículos como se ha planteado por la auditoría de ese ministerio podríamos sustituir la voluntad de la administración activa, y convertirse en un órgano decisor de los asuntos propios de los sujetos públicos con legitimación para consultar.

No obstante, como se indicó anteriormente, la consulta se contestará de forma general con el objetivo de contribuir con un asesoramiento de tipo jurídico abarcando el tema de la donación de vehículos en la administración activa.

NORMATIVA QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES MUEBLES EN DESUSO O MAL ESTADO.

Para efectos de la consulta nos referiremos en lo que interesa a la siguiente normativa:

- a) Ley 8131 Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos.
- b) Reglamento a la Ley De Administración Financiera y Presupuestos Públicos N 32988.
- c) Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central N 30720-H.

Conforme el principio de legalidad, la actuación de la administración, en este caso la donación de bienes, debe estar expresamente autorizada por una norma jurídica. (artículo 97 de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y artículo 11 de la Constitución Política). (Sobre el principio de legalidad ver dictamen 052-2011).

Los bienes muebles objeto de donación conforman la Hacienda Pública, que se encuentra constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos (artículo 8 de la Ley de la Contraloría General de la República)

Conforme a lo anterior, el diseño sistemático fue concebido para que la administración pueda utilizar los fondos públicos de manera razonable y proporcional para cumplir con los fines públicos y necesidades de cada órgano de la administración central.

Bajo ésta normativa, el sistema de bienes se encuentra inmerso en marco normativo que establece los procedimientos y los controles necesarios para evitar que los recursos se desvíen o se deterioren. Los funcionarios públicos quienes están a cargo de este sistema deben ejercer su función en aras de administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos con la única finalidad de proteger la hacienda pública y satisfacer el cumplimiento de los fines públicos.

Para tal efecto el legislador creó el **Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa** la cual está conformada por los principios, métodos y procedimientos utilizados, así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central.

El sistema está regulado en el siguiente marco normativo:

A.- Ley 8131 Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos.

Este sistema tiene el objetivo de:

- a) Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.*
- b) Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central.*
- c) Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.*
- d) Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.*
- e) Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.*

f) Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia. (artículo 98).

Bajo estos lineamiento se desprende que la actuación administrativa debe gravitar bajo los principios de eficiencia, eficacia, control interno, registro y mantenimientos adecuado de los bienes públicos; manejo y administración de los recursos bajo criterios técnicos y económicos, políticas internas de control, con la finalidad de preservar y garantizar el adecuado uso y su estado; así como generar los procedimientos eficientes para que los responsables de administrar el sistema controlen la disposición de bienes en desuso y obsoletos.

Aunado a lo anterior, establece la creación de una política pública en cuanto al manejo, uso y control de bienes con la finalidad de que los recursos públicos sean utilizados conforme al interés general para el que fueron destinados.

En cuanto a los bienes en mal estado o desuso, la Ley 8131 en su artículo 104 establece que los bienes de los órganos de la Administración Central que ingresen en las categorías de bienes en desuso o mal estado, podrán ser vendidos o donados por las instituciones, atendiendo las regulaciones que se dicten, mediante reglamento, a propuesta del órgano rector del Sistema.

Este numeral enfatiza que la actuación de la Administración Central debe apegarse a las regulaciones, reglamentos (principio de legalidad) del órgano rector que de acuerdo al dictamen C-271-2010, del 20 de diciembre del 2010, corresponde al Ministerio de Hacienda y sus dependencias. Este dictamen en lo que interesa concluyó lo siguiente:

1.- La Ley de la Administración Financiera, establece lineamientos a seguir en materia de adquisición y disposición final de bienes, para lo cual se crea el Sistema de Administración Financiera, del que forma parte de manera complementaria, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

2. La misma Ley de la Administración Financiera, sujeta lo relativo al desecho de bienes por desuso o deterioro, a los lineamientos que el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa establezcan, según desarrollen el Reglamento a la Ley y el Reglamento específico para el Subsistema de Administración de Bienes.

La ley estableció los principios generales y objetivos, pilares del sistema de administración de bienes.

B.- Reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N 32988.

El reglamento por su parte, establece los procedimientos necesarios para que las Administración central administre los recursos de forma eficiente, transparente y eficaz. Así en el artículo 144 restringe el margen de acción del órgano público indicando que la donación de bienes o venta únicamente recaerá sobre los bienes **declarados en desuso o en mal estado, previo avalúo administrativo:**

Artículo 144.—**Bienes en mal estado o desuso.** Son susceptibles de donación o venta los bienes muebles declarados en desuso o en mal estado, para lo cual deberá contarse con un avalúo previo de los bienes, realizado por el órgano competente. Las donaciones sólo podrán efectuarse hasta por el monto y en las condiciones que fije la Dirección General del Sistema de Administración Bienes y Contratación Administrativa. Para los casos de venta, ésta se hará únicamente por medio de remate público y la base será la fijada en el avalúo respectivo.

El artículo 145 contempla **la destrucción de bienes inservibles**, procedimiento que deberá realizarse según lo que establece el reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central:

Artículo 145.—**Destrucción de bienes.** La destrucción de bienes inservibles, deberá ser reportada por la Unidad Encargada de Bienes en los informes periódicos y anuales que se deben remitir a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Dicha destrucción deberá realizarse según lo dispuesto en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central. *(Así reformado por el artículo 68° del Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos, aprobado mediante decreto ejecutivo N° 37567 del 2 de noviembre de 2012).*

Como consecuencia lógica del procedimiento, al salir del patrimonio del órgano público los bienes donados, vendidos o destruidos, por razones contables y financieras, la administración debe descargarlos del registro siguiendo con los lineamientos de la Dirección General de la Administración de Bienes.

Artículo 146.-**Descarga del registro.** Toda donación, venta o destrucción de bienes implica una descarga del registro de bienes de la Administración Central, para lo cual se seguirán los procedimientos que al efecto establezca la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, en coordinación con la Contabilidad Nacional.

C.- REGLAMENTO PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE BIENES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL N 30720-H:

El artículo 26 de este reglamento retoma y amplía lo estipulado en los artículos 144 y 145 del reglamento citado anteriormente, indicando que para dar de baja los bienes la administración debe demostrar que no tienen utilidad alguna. Así mismo amplía la baja de bienes a: inservibilidad, rotura o desuso y amplía el margen de acción del órgano público en cuanto a los mecanismos para dar de baja los bienes: permuta y desmantelamiento¹.

Importante traer a colación el artículo 27 el cual establece los requisitos para darles de baja:

Artículo 27.—Requisitos para la baja de bienes. Para dar de baja bienes por cualquiera de los conceptos citados en el artículo anterior, además de cumplir con las obligaciones señaladas en el artículo 13 de este Reglamento se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Justificación y motivo de la baja por parte del Jefe de Programa.
- b) Avalúo del órgano competente.
- c) El responsable de la oficina institucional de administración de bienes, elabora un acta, la cual deberá ser firmada por el Jefe de Programa, el responsable de la Oficina Institucional de Administración de Bienes y el Proveedor Institucional. Las actas que para estos

¹ Artículo 26.—Baja de bienes. Para dar de baja bienes públicos, por agotamiento, inservibilidad, rotura o desuso, la Administración debe demostrar que los bienes ya no son de utilidad. Se pueden utilizar los siguientes mecanismos para dar de baja: venta, permuta, donación, desmantelamiento, destrucción.

Asimismo, cuando por desaparición, pérdida, hurto o robo, por caso fortuito o fuerza mayor, vencimiento, muerte de semovientes y otros conceptos que extingan el valor del bien de que se trate, se requiere su destrucción, se deberá seguir con los procedimientos establecidos en el presente Reglamento.

(Así REFORMADO PARCIAL Y EXPRESAMENTE por el Decreto Ejecutivo No. 31194 de 03 de abril del 2003, publicado en La Gaceta No. 111 de 11 de junio del 2003)

efectos se realicen en el exterior, deberán llevar la firma del Jefe de Misión Diplomática o Cónsul.

d) Autorización de baja por parte del máximo jerarca de la institución o quién haya delegado esta función.

e) Registrar la baja de acuerdo al artículo 3° de ese Reglamento.

f) La Oficina responsable de la administración y control de bienes institucionales debe remitir a la Dirección General de la Administración de Bienes y Contratación Administrativa un listado con la descripción, valores y detalle de las características del bien.

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 32815 del 9 de noviembre del 2005)

Aunado a lo anterior, en su capítulo segundo éste reglamento establece que son susceptibles de donación los bienes muebles declarados en desuso o en mal estado, previo avalúo administrativo, retomando los parámetros establecidos en el artículo 144 del reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos antes citado; así como los beneficiarios de dichas donaciones: entidades de declaradas de interés público, social o sin fines de lucro, centros o instituciones de educación del Estado, u otras dependencias del Estado para la realización de sus fines. Los beneficiarios podrán recibir una donación una vez al año salvo las instituciones de educación del Estado u otras dependencias para la realización de sus fines (artículo 38, 39 y 40 de este reglamento²).

² Baja de bienes por donación

Artículo 38.—Bienes susceptibles de donación. Todos los bienes muebles y semovientes provenientes de la Administración Central, podrán ser objeto de donación por los medios establecidos en el presente reglamento. Para que un bien pueda ser donado debe tener como máximo el valor de rescate.

Artículo 39.—Trámite para donaciones. Previo a la ejecución de la donación, se deberá contar con el avalúo de los bienes realizado por el órgano especializado de la administración respectiva o en su defecto el avalúo de la Dirección General de Tributación, de acuerdo con el valor real del mercado, lo anterior para que sirva de base a las instituciones o entidades beneficiadas en un eventual permuta o venta de dichos bienes, en cuyo caso el precio de los bienes no podrá ser inferior al monto establecido en el avalúo.

Artículo 40.—Instituciones susceptibles a recibir donaciones. Las donaciones se podrán otorgar a entidades declaradas de Interés público, de Interés Social o sin fines de lucro debidamente inscritas ante las instancias correspondientes, centros o instituciones de educación del Estado, u otras dependencias del Estado para la realización de sus fines.

Asimismo, establece en su artículo 41 la conformación de una comisión de donaciones integrada por el Director Administrativo, el proveedor institucional y el encargado de control de Bienes de la Institución, nombrada por el máximo Jerarca, como un mecanismo de control del procedimiento³.

Como corolario de lo anterior, de la normativa citada, sin perjuicio de otro requisito establecido por el órgano rector en la materia y el mismo reglamento (artículo 13 y 43), dentro del expediente administrativo deben constar como mínimo los siguientes requisitos: a.- Justificación y motivo de la baja por parte del Jefe de Programa, b.- el Avalúo del órgano competente, c.- el acta de donación, d.- la recomendación de la comisión de donación y e.- la autorización de baja por parte del máximo jerarca de la institución o quién haya delegado esta función.

Como parte del procedimiento el artículo 43, establece en su inciso c, que la comisión deberá levantar un acta con el detalle de los bienes donados con las respectivas firmas y sellos del donante y donatario. Éste último, deberá firmar el Acta en el acto de entrega de los bienes.

ACTA DONACIÓN: CONSENTIMIENTO Y TRADICIÓN.

Uno de los actos relevantes del procedimiento es el acta de donación, acto administrativo base para lograr la inscripción ante el Registro de las donaciones.

El artículo 480 del Código Civil establece que la propiedad de muebles se trasmite por el solo hecho del convenio que tenga por objeto transmitirla sin necesidad de la tradición o inscripción.

Ésta Procuraduría ha indicado en la OJ-108-2008 del 27 de octubre del 2008, que este artículo *"ciertamente consagra el sistema consensual puro "nudo consenso" o traslativo, de acuerdo con el cual la transferencia del dominio se realiza al perfeccionarse el contrato, sea con la manifestación de consentimiento de las partes, sin que sea necesaria ni la tradición ni la inscripción, la cual sí es necesaria para darle eficacia frente a terceros. Debe entenderse, sin embargo, que eso es así cuando las*

La distribución se hará en forma equitativa dándole preferencia a las instituciones de zonas rurales o marginales que más lo necesiten. Los beneficiados solo podrán recibir una donación al año, con excepción de las instituciones del Estado que así lo requieran para la realización de sus fines.

³ Artículo 41.-Comisión de donación. Cada Ministerio o Institución adscrita, contará con una Comisión de Donación, de nombramiento del máximo Jerarca de la institución; conformada por lo menos por el Director Administrativo, el Proveedor Institucional y el Encargado del Control de Bienes de la Institución; la que se encargará de recomendar las donaciones.

partes manifiestan su decisión de trasladar la propiedad con el solo consentimiento. Empero, no lo es cuando el consentimiento condiciona el traslado al cumplimiento de determinadas condiciones. De allí que sea importante tomar en cuenta cuál es el contenido del consentimiento'.

Ahora bien, para efectos de contestar las consultas formuladas por usted, de acuerdo al artículo 43 del reglamento n 30720-H, hay que tener presente que la donación de los bienes en mal estado o desuso **se perfecciona con el acta de donación**, al momento de la **tradición** (481, 482, 483 del Código Civil), es decir al momento de la entrega de los bienes al beneficiario. Ergo, esta norma reglamentaria condiciona la entrega de los bienes con la firma del acta por el donante y donatario.

Recordemos que la donación es un acto prohibido para la administración el cual debe estar autorizado por una norma dentro del ordenamiento jurídico administrativo que remueva este impedimento; el órgano del Estado debe adoptar los actos administrativos establecidos vía legal y reglamentariamente; y por ser un acto solemne el sistema de administración financiera creó la figura del **acta de donación** como el requisito sine qua non para su validez. De ahí, que el acta se convertiría en el acto solemne, el cual se equipara con la escritura pública establecida en el Código Civil en el artículo 1397.

LA INSCRIPCIÓN O DESINSCRIPCIÓN DE LOS VEHÍCULOS ANTE EL REGISTRO NACIONAL NO ES UN REQUISITO PARA LA DONACIÓN DE BIENES EN MAL ESTADO O DESUSO.

Consulta usted si puede donarse un bien del Estado a un tercero, en caso concreto vehículos inscritos a nombre de MIVAH, sin estar debidamente desinscritos ante el Registro Nacional.

El reglamento de bienes 30720-H, no establece la obligación de desinscribir los vehículos previos al acto de donación. La publicidad registral es un acto de eficacia del acto frente a terceros, por lo tanto la donación no puede condicionarse si el vehículo se encuentra inscrito o des inscrito. La titularidad y posesión en materia de bienes muebles no se adquiere con la inscripción (480 del Código Civil). Ergo, nuestro Registro Nacional de bienes muebles no es constitutivo de derechos, sino declarativo.

El artículo 1 del reglamento 26883-J establece que el Registro Público de la Propiedad Mueble está adscrito al Registro Nacional y tiene bajo su competencia la registración y publicitación de derecho referentes a la constitución, declaración, modificación y extinción de la propiedad mueble. Asimismo, el artículo 37 de este reglamento establece que de conformidad con el artículo 237 del Código de Comercio es función

exclusiva y esencial del Registro inscribir los documentos en que se constituyan, modifiquen declaren o extingan derechos reales sobre bienes muebles.

Una de las finalidades de la inscripción registral es la protección dentro del tráfico de bienes del derecho real que ostenta un particular frente a terceros. En este sentido el artículo 44 de este 26883-J en concordancia con el artículo 455 del Código Civil establece que los títulos sujetos a inscripción no perjudicarán a terceros sino desde el momento de su presentación. Asimismo la inscripción no convalida los actos nulos o anulables.

La publicidad registral es una hetero publicación, esto es, publicación por parte de un sujeto extraño a la verificación del evento publicado, más exactamente consiste en una publicación de acontecimientos que interesan a situaciones de Derecho Privado realizada por la Administración. COBRADO la define como una declaración señalativa proveniente de órganos públicos (acto administrativo en sentido técnico) dirigida a hacer patente la verificación de hechos idóneos para producir modificaciones jurídicas que pueden interesar a la generalidad de los ciudadanos.⁴

Así mismo, el artículo 1 de la ley 3883 establece que el propósito del Registro Nacional es garantizar la seguridad de los bienes o derechos inscritos con respecto a tercero, mediante la publicidad de bienes o derechos.

La finalidad primaria de la publicidad registral queda patente, la protección del tráfico la agilización de las transacciones inmobiliarias al suplir con la garantía que supone la consulta de un registro público las complicadas indagaciones sobre la titularidad de los derechos que en otro caso sería preciso practicar.⁵

Bajo esta tesis, la administración activa sigue teniendo la posesión de la cosa corporal de aquellos bienes inscritos o des inscripción que tiene bajo su administración. Sin embargo la inscripción es obligatoria por tratarse de vehículos. El Registro es el encargado de emitir el título de propiedad y la placas oficiales o discrecionales al momento de la inscripción, con la finalidad de que puedan circular por la vías públicas de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Tránsito, que establece que "La propiedad de los vehículos se comprueba mediante su inscripción en el Registro Nacional. El Registro otorgará al propietario el correspondiente título de propiedad, las placas de matrícula y el dispositivo de identificación, en el momento de su inscripción o su reposición".

⁴ Jose Luis La Cruz Berdejo Derecho Civil III bis Derecho Inmobiliario Registral segunda, Segunda edición, Editorial DYKINSON Madrid 2003, página 3.

⁵ Ibidem pag 1

En el caso de la desinscripción ésta tiene como finalidad que la Administración no realice una erogación en relación con el seguro obligatorio y el pago a los derechos de la propiedad establecida en el artículo 9 de la ley 7078. La consecuencia inmediata de la desinscripción es sacar los datos del vehículo de la realidad registral, pero en la realidad extraregistral sigue manteniendo su dominio.

Como corolario de lo anterior, la administración puede disponer de los vehículos desinscritos por lo mecanismo autorizados, en mal estado o en desuso, y solicitar la inscripción del acta o bien solicitar la reinscripción del vehículo a favor del adquirente cumpliendo con los requisitos que establece el Registro Nacional.

INSCRIPCIÓN DE VEHICULOS EN DESUSO O MAL ESTADO A FAVOR DE TERCEROS BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE DONACIÓN.

El Artículo 2 del Reglamento 30720-H establece "la responsabilidad de la Unidad de Administración de Bienes Institucionales de cada Ministerio u Órgano Adscrito, mantener un registro actualizado del patrimonio de la Institución, debiendo valorar cada uno de los bienes o elementos que en ellos figuren, con el precio que corresponda de acuerdo con las disposiciones técnicas que al respecto dicte la Contabilidad Nacional. Los materiales y suministros serán controlados de acuerdo con las normas de control interno aplicables y las que al respecto dicte la Institución".

De acuerdo al Artículo 5 del Reglamento 30720-H, las Unidades de Administración de Bienes Institucionales velarán para que se realicen las gestiones necesarias, para inscribir los bienes que por su naturaleza requieran ser inscritos en los respectivos registros públicos existentes. Esta obligación reglamentaria se puede interpretar en relación con la alta y la baja de bienes adquiridos o traspasados a terceros por cualquier título permitido en la ley y los reglamentos indicados.

Así mismo el artículo 44 de este reglamento establece la obligación para los interesados de presentar la solicitud formal ante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación para ser inscritos en el Registro correspondiente⁶.

Como se indicó anteriormente, en el sistema de administración financiera el requisito sine qua non para a donación de bienes es el acta el cual le da el carácter solemne para su validez y eficacia como la escritura pública en el derecho privado.

⁶ Artículo 44.-Solicitud de inscripción. Los interesados deberán presentar una solicitud formal ante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa a los efectos de ser inscritos en el Registro correspondiente.

Es por ello que la administración para efectos de inscribir los vehículos donados, sea en mal estado o en desuso, cuya finalidad es publicitar al nuevo adquirente titular del derecho y que este logre que los vehículos circulen en las vías públicas, puede utilizar el procedimiento establecido en la circular BM-023-2004, denominada: documentos exigibles para vehículos donados por la administración central del 09-noviembre de 2004, emitida por el registro de Bienes Muebles, que permite la inscripción del Acta de manera administrativa cumpliendo con los requisitos ahí establecidos.

· La circular establece los siguientes requisitos:

"CIRCULAR: BM-023-2004"

ASUNTO: Documentos exigibles para vehículos donados por la administración central

FECHA: 09-noviembre de 2004

I- Mediante Decreto Ejecutivo No 30720-H, "Reglamento Para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central", publicado en La Gaceta del 01 de octubre del 2002, se dispuso una nueva normativa para la baja de bienes por donación, autorizándose que podrán ser objeto de ésta "todos los bienes muebles y semovientes declarados en desuso o en mal estado provenientes de la Administración Central" (artículo 38).

A esos efectos se ordenó el siguiente procedimiento, el cual registralmente debe quedar documentado al inscribirse los vehículos a favor de las instituciones beneficiarias:

1- Debe de darse una recomendación para la donación que se trate por parte de la "Comisión de Donación", la cual debe tener cada Ministerio o institución adscrita. (artículo 41). En el Acta de Donación que se dirá debe quedar constancia de que existió dicha recomendación, indicando el número de acuerdo y su fecha.

2- Podrán recibir por donación todas aquellas instituciones declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, centros o instituciones de educación del Estado, u otras dependencias del Estado que soliciten donación de bienes y que estén registradas ante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda. (artículo 45)

3- Le corresponde al Ministro o máximo jerarca, dictar la resolución final del Acta de Donación de su Institución, sin embargo se podrá delegar formalmente esta función en otro funcionario, dentro de los límites de la Ley. (artículo 42)

4- El Acta de Donación deberá contener un detalle de los bienes donados (descripción, número de patrimonio, estado, avalúo, ubicación), con las respectivas firmas y sellos del donante y donatario. Este último deberá firmar el Acta en el acto de entrega de los bienes. (artículo 43 inciso b). Para efectos de inscripción de esta Acta en el Registro deberá aportarse copia de la misma debidamente certificada por el funcionario competente.(...)

Esta actuación registral se encuentra amparada por el principio de coordinación administrativa, de celeridad, eficiencia y eficacia, convirtiéndose en un actuar efectivo por parte de la administración activa, para conciliar los registros internos de cada ministerio y la publicidad registral.

Por lo anterior, al realizarse el trámite de donación de forma administrativa y directamente ante el Registro Nacional, no se necesitaría la intervención de la Procuraduría General de la República.

EXONERACION DE LOS IMPUESTOS DE IMPORTANCIÓN Y PROPIEDAD DE VEHÍCULOS DONADOS EN DESUSO O MAL ESTADO.

Consulta usted si podría la administración del MIVAH solicitar exoneraciones de pago de impuestos o similares, sobre bienes que fueron efectivamente donados a un tercero y que además, habían sido declarados como chatarra mediante avalúo efectuado por personeros del Ministerio de Hacienda.

Es importante recordar que con la presentación del acta de donación ante el Registro Nacional se deben adjuntar las exoneraciones respectivas, ya que el Estado ha impuesto una serie de obligaciones tributarias como lo son los impuestos al momento de la importación, el pago del impuesto de la propiedad vehicular, timbres e impuestos de traspaso, establecidos en los artículos 9, 10 y 13 de la ley 7088 y derechos de registro.

El artículo 9 de la ley 7088 establece un impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores y un impuesto anual sobre la propiedad de los vehículos inscritos en el Registro Público de la Propiedad. El hecho generador es la propiedad de los vehículos automotores, aeronaves o embarcaciones de recreo o pesca deportivas, ocurre inicialmente en el momento de su adquisición y se mantiene hasta la cancelación de la inscripción y establece la excepción para el Gobierno Central y la Municipalidades.

Por su parte el artículo 10 establece un impuesto sobre la transferencia de vehículos internados en el país con exoneración de impuestos, haciendo la salvedad de los vehículos internados con exoneraciones sobre los que, al transferirse, se deban pagar todos los derechos e impuestos, los adquirientes de los vehículos propiedad del Estado y de las municipalidades y la transferencia entre personas que gocen de igual beneficio fiscal.

En cuanto al artículo 13 de la ley 7088, esta carga se le traslada al adquirente por lo que sí deberá de cancelarlo el beneficiario salvo que tenga una norma que lo exonere.

Como corolario de lo anterior, la administración donante deberá solicitar las exoneraciones respectivas, según el caso concreto de conformidad con los artículos 2, 5 y 44 del reglamento 30720-H para lograr que el administrado o la institución beneficiaria inscriba el vehículo en el Registro Nacional y así ponerlo a circular.

Ahora bien, se advierte que la administración debe de valorar las condiciones en las cuales entrega los bienes donados, ya que los reglamentos arriba indicados, establecen dos categorías generales: bienes en mal estado o desuso. Siguiendo la ciencia, la lógica y la técnica, la administración debe valorar el estado de los bienes donados, para que las instituciones beneficiarias o los particulares que los adquieran por la vía del remate o la donación, puedan disponer de los vehículos según el principio de la autonomía de la voluntad, ya que el beneficiario podrá solicitar la reinscripción si el vehículo ha sido reparado y ha pasado por la revisión técnica vehicular.

En cuanto a lo que consulta usted *si los bienes declarados como chatarra y efectivamente entregados para ese propósito según indica el acta N° 001 — 2013, ser reparados por un tercero y puestos en circulación nuevamente no se emite pronunciamiento por referirse a un caso concreto, tal y como se indicó al inicio de este documento, este órgano técnico en los dictámenes C-157-2013, C-250-2012, C-294-2005, C-294-2005, C-141-2003, C-12-2009, C-141-2003, C157-2013, C-250-2011, se ha pronunciado sobre la imposibilidad de referirnos a un caso concreto.*

Sobre la consulta de "Cuales serían (en caso de existir) las eventuales responsabilidades administrativas o superiores, contra los funcionarios del MIVAH encargados del proceso de donación de Bienes (vehículos), por haber efectuado la citada donación a un tercero, sin estar debidamente desinscritos los vehículos en cuestión. Cabe destacar que a la fecha de este oficio los mencionados bienes donados aún están inscritos a nombre del MIVAH ante el Registro Nacional."

En párrafos anteriores se indicó que la inscripción o desinscripción no es un requisito previo para la donación de bienes en mal estado o desuso. Por lo que no nos referiremos a este caso concreto. Sin embargo, en cuanto a la responsabilidad administrativa debe atenderse a lo dispuesto por está Procuraduría en el dictamen: C-157-2004, del 25 de mayo del 2004.

"Ahora bien, en el caso de los bancos de capital público, estos forman parte de la Hacienda Pública por lo que se le aplican las normas y principios propios de este régimen. Forma parte de esos principios la prohibición de actos liberatorios y de disposición no autorizados expresamente por la ley. Es por ello que normalmente se indica que el ente que forme parte de la Hacienda Pública requiere autorización

legal para donar. De allí también el deber de custodia de los bienes. En efecto, existe un deber de conservar, custodiar y salvaguardar los bienes públicos, derivado del artículo 8 de la Ley de la Contraloría General de la República y de dar a los bienes el destino establecido por el ordenamiento. El incumplimiento de ese deber genera responsabilidad administrativa en los términos del artículo 110 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

"ARTÍCULO 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

(...). b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión. (...). e) El empleo de los fondos públicos sobre los cuales tenga facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidades diferentes de aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aun cuando estas finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate. (...). p) Causar daño, abuso o cualquier pérdida de los bienes en custodia que reciba un funcionario público, cuyas atribuciones permitan o exijan su tenencia y de los cuales es responsable.(...)". Además, una interpretación a contrario del artículo 104 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Pública nos llevaría a considerar la necesidad de ley para donar. Dispone dicho artículo: " Bienes en mal estado o desuso Los bienes de los órganos de la Administración Central que ingresen en las categorías de bienes en desuso o mal estado, podrán ser vendidos o donados por las instituciones, atendiendo las regulaciones que se dicten, mediante reglamento, a propuesta del órgano rector del Sistema".

Esta disposición obliga a una interpretación a contrario: si la Administración requiere autorización legal para donar los bienes en desuso o mal estado, con mucha mayor razón lo requiere en tratándose de bienes en buen estado. Por otra parte, desde otro punto

de vista, permitiría concluir que la sujeción a criterios técnicos y económicos en la administración de los bienes públicos, puede conducir a la necesidad de liberarse de los bienes en mal estado o en desuso. Ello por cuanto el mantenimiento puede implicar una gestión económica no sujeta al principio de racionalidad económica, fundamental en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP). En este sentido, interesa recordar que, incluso, uno de los objetivos del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa es el de "favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos" (artículo 98, inciso c) de la LAFPP).

CONCLUSION:

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

Los bienes muebles objeto de la presente consulta conforman la Hacienda Pública, la cual se encuentra constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos (artículo 8 de la Ley de la Contraloría General de la República)

El legislador diseñó el **Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa** el cual está conformado por los principios, métodos y procedimientos utilizados, así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central, para que los funcionarios controlen y utilicen racionalmente los bienes patrimonio de cada institución.

La donación es un acto prohibido para la administración el cual debe estar autorizado por una norma dentro del ordenamiento jurídico administrativo que remueva este impedimento; el órgano del Estado debe adoptar los actos administrativos establecidos vía legal y reglamentaria.

El sistema de administración financiera creó la figura del **acta de donación** como el requisito sine qua non para su validez. De ahí, que el acta se convertiría en el acto solemne el cual se equipara con la escritura pública establecida en el Código Civil en el artículo 1397.

La donación de los bienes en mal estado o desuso **se perfecciona con el acta de donación**, al momento de la **tradición** (481, 482, 483 del Código Civil), es decir al momento de la entrega de los bienes al beneficiario.

La administración para efectos de inscribir los vehículos donados, sea en mal estado o en desuso, cuya finalidad es publicitar al nuevo adquirente titular del derecho y que este logre que los vehículos circulen en las vías públicas, puede utilizar el procedimiento establecido en la circular BM-023-2004, denominada: documentos exigibles para vehículos donados por la administración central del 09-noviembre de 2004, emitida por el registro de Bienes Muebles, que permite la inscripción del Acta de manera administrativa cumpliendo con los requisitos ahí establecidos.

La inscripción registral es la protección dentro del tráfico de bienes del derecho real que ostenta un particular frente a terceros.

La finalidad primaria de la publicidad registral queda patente, la protección del tráfico la agilización de las transacciones inmobiliarias al suplir con la garantía que supone la consulta de un registro público.

La inscripción o desinscripción de los vehículos ante el registro nacional no es un requisito para la donación de bienes en mal estado o desuso.

La administración donante deberá solicitar las exoneraciones respectivas, según el caso concreto de conformidad con los artículo 2, 5 y 44 del reglamento 30720-H para lograr que el administrado inscriba el vehículo en el Registro Nacional y que pueda circular en las vías públicas.

En cuanto a la responsabilidad administrativa debe atenerse a lo dispuesto por está Procuraduría en el dictamen: C-157-2004 del 25 de mayo del 2004.

De usted,




Jonathan Bonilla Córdoba
Procurador Notario del Estado.

Cc/archivo
JBC