

29 de setiembre de 2021
PGR-C-275-2021

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

Estimada señora:

Con la aprobación del Procurador General de la República, doy respuesta a su oficio no. MAC-DIR-415-2021 de 29 de julio de 2021, mediante el cual requiere nuestro criterio *"en relación con el estatus legal de la propiedad de las obras de arte sin registro, sin número de patrimonio asignado, que se encuentre en posesión de un museo estatal."* Específicamente, plantea las siguientes preguntas:

- "a) ¿Pueden/deben estas obras de arte, por su simple presencia en las reservas de un museo estatal, considerarse como su propiedad aún sin documentos que atesten sobre la propiedad de terceros sobre esas piezas o la antigüedad de esta tutela?"*
- b) ¿Podría aplicarse lo regulado en el artículo 862 del Código Civil, en relación con el plazo para la posesión de bienes muebles?"*
- c) ¿Cómo debe procederse para regularizar la situación de propiedad de estas obras de arte cuyo origen desconoce la Administración?"*

En cumplimiento de lo señalado por el artículo 4° de nuestra Ley Orgánica (no. 6815 de 27 de setiembre de 1982), se adjunta el criterio de la asesoría legal sobre el tema consultado.

I. Sobre lo consultado.

En el oficio en el que se plantea la consulta se indica que varios museos estatales poseen obras de arte que no cuentan con ningún tipo de registro y no tienen número de patrimonio asignado.

Al no constar ningún tipo de documentación, se desconoce quién es o fue su propietario y la forma en que las obras llegaron a esos museos. De tal forma, existe la posibilidad de que esas obras sí sean propiedad de la Administración Pública, y que, se haya omitido documentar su adquisición y registro, o que la documentación correspondiente se haya extraviado.

Ahora bien, pese a que podría presumirse que las obras de arte que poseen los museos estatales le pertenecen a la Administración Pública, en virtud de que se trata de bienes relacionados con la actividad propia de los museos, también es posible que esas obras se encuentren en posesión de aquellos por alguna otra razón que no implicara la transmisión de la propiedad.

Por ello, no se puede asegurar que esas obras se encuentran en los museos en virtud de que se haya transferido el derecho de propiedad sobre ellas a la Administración Pública, es decir, no se puede determinar bajo qué título se poseen esos bienes. En consecuencia, tampoco existe certeza de que esas obras no sean propiedad de otra persona.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el derecho de propiedad privada es un derecho fundamental, consagrado en el artículo 45 de la Constitución Política, y, como tal, es inviolable. Y que los poderes públicos están llamados a respetar los derechos humanos y fundamentales de los que son titulares cualquier persona y están obligados a establecer las condiciones necesarias para su goce y ejercicio efectivos. (Sala Constitucional, votos nos. 5455-2007 de las 11 horas 32 minutos de 20 de abril de 2007, 4645-2010 de las 11 horas 1 minuto de 5 de marzo de 2010, 16789-2020 de las 9 horas 15 minutos de 4 de setiembre de 2020).

Entonces, al no existir certeza sobre la procedencia de las obras de arte que se citan en la consulta, no podría asegurarse que, por el simple hecho de encontrarse en las reservas de los museos, éstas son propiedad estatal. Ello podría significar que se esté desconociendo y violentando el derecho de propiedad privada de algún particular.

El artículo 862 del Código Civil, sobre cuya aplicación se consulta, establece:

"Artículo 862.- Para adquirir la propiedad de bienes muebles por prescripción, en el caso de no haber otro título que el que hace presumir la posesión, se necesita una posesión de tres años."

Esa norma dispone que uno de los modos de adquirir la propiedad de bienes muebles es la prescripción positiva o usucapión. Y así lo establece el artículo 853 al indicar que por prescripción positiva se adquiere la propiedad de una cosa.

Queda claro, entonces, que esa figura es un *"modo de adquirir el dominio de una cosa, por haber pasado el tiempo que las leyes señalan para que pueda reclamarlo su anterior legítimo dueño."* o el *"derecho por el cual el poseedor de una cosa adquiere la propiedad de ella por la continuación de la posesión durante el tiempo fijado por la ley."* (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial

Heliasta. 32ª edición, corregida por Guillermo Cavanellas de Las Cuevas. Buenos Aires, 2006. Págs. 756 y 969).

En el caso de la Administración Pública, tal y como lo establece la Ley de Expropiaciones (no. 7495 de 3 de mayo de 1995), la adquisición de bienes debe hacerse conforme con los mecanismos fijados al efecto en la ley. Concretamente, el artículo 2º de esa norma dispone:

"Artículo 2.- Adquisición de bienes o derechos. Cuando, para cumplir con sus fines, la Administración Pública necesite adquirir bienes o derechos deberá sujetarse a las regulaciones vigentes sobre la contratación administrativa, salvo que, a causa de la naturaleza de la obra, los estudios técnicos determinen los bienes o los derechos por adquirir; en tal caso, deberán seguirse los trámites que se establecen en esta ley."

Por esa razón y, en virtud de las potestades de imperio que posee el Estado para el cumplimiento de sus funciones y del principio de legalidad, jurisprudencialmente se ha sostenido que el Estado y sus instituciones no pueden adquirir bienes por medio de la figura de la usucapión, pues ello implica la adquisición de un bien por las vías de hecho o una expropiación de hecho.

En ese sentido, la Sala Primera ha señalado que:

"...precisa anotar que la Administración Pública en general –central y descentralizada- debe adecuar su proceder al bloque de legalidad, consagrado en los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la LGAP. En este sentido, la Constitución Política, en el canon 45, establece el principio de la inviolabilidad de la propiedad privada, salvo por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización conforme a la ley. (...)

Tocante al argumento de la prescripción positiva o usucapión, no existe norma alguna que posibilite al Estado a adquirir un bien inmueble por medio de este instituto. Al contrario, se encuentra obligado, por mandato constitucional –numeral 45- a efectuar los trámites previos de expropiación. En ausencia de un título traslativo de dominio, de un acto expropiatorio previo autorizante, o de una ley que directamente lo prevea, la Administración incurre en vías de hecho cuando entra unilateralmente en posesión de bienes inmuebles pertenecientes a terceros. Esta situación anómala, obviamente, no puede ser convalidada por el simple transcurso del tiempo." (Sala Primera, voto no. 966-2005 de las 14 horas 10 minutos de 15 de diciembre de 2005).

"...es menester recordar los requisitos de la usucapión, para llegar a concluir que en este caso, además de que no se cumplen, el Estado no puede adquirir bienes inmuebles por medio de este instituto, precisamente porque tiene a su disposición suficientes potestades de imperio, incluida la expropiación, a fin de adquirir aquellos necesarios para el cumplimiento de los fines públicos." (Sala Primera, voto no. 1259-2009 de las 10 horas 50 minutos de 10 de diciembre de 2009).

Por su parte, el Tribunal Contencioso Administrativo, ha señalado:

"El diferendo planteado debe ser resuelto en aplicación del citado principio constitucional –el de legalidad–, lo anterior, por estar involucrada en el conflicto, una Administración Pública –propiamente el Instituto Costarricense de Electricidad-. Así debemos confrontar su actuación al bloque de juridicidad, y de manera específica, en lo dispuesto en la propia Carta Fundamental, en que, por expreso mandato –artículo 45–, estatuye la "inviolabilidad" de la propiedad privada, lo cual implica que la Administración no puede privar o afectar a ningún particular de su derecho de propiedad, si no es mediante los procedimientos establecidos en la propia Constitución Política (sentencia de la Sala Constitucional número 2003-03656); esto es, mediante el "interés público legalmente comprobado previa indemnización conforme a la ley", en el caso del vaciamiento del contenido esencial del derecho -cuando hace nugatorio el ejercicio de este derecho-, o mediante la votación calificada de los diputados, en los supuestos de la imposición de limitaciones de interés social, materia, que está reservada a la ley. En este sentido, es claro que sólo la Administración Pública está legitimada para expropiar, en tanto constituye una potestad de imperio –artículo 59.1 en relación con el 66.1 de la Ley General de la Administración Pública-; y en el caso concreto del Instituto Costarricense de Electricidad, cuenta con una regulación especial, denominada Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Constitución de Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad..."

(...)

En efecto, tratándose de la Administración Pública no resulta posible la aplicación de los institutos jurídicos de la usucapión y de la prescripción positiva de los derechos reales y menos en aplicación de las disposiciones del Código Civil en esta materia, en tanto se trata de regulaciones atinentes a las relaciones entre los particulares. En este sentido tratándose de una servidumbre para tendido eléctrico de alguna línea de transmisión -cualquiera que sea-, establecida sin seguirse los trámites establecidos en

el ordenamiento jurídico a tal efecto -previamente indicados-, esto es, en contravención del ordenamiento jurídico, se constituye en una típica vía de hecho, respecto de la cual, no corre plazo alguno, por tratarse de una afectación continua y permanente.” (Voto no. 86-2014-VI de las 10 horas de 13 de junio de 2014. En igual sentido, véanse los votos nos. 141-2018-VI de las 15 horas de 19 de noviembre de 2018, 060-2019-VII de las 15 horas 10 minutos de 12 de julio de 2019, 110-2020-VI de las 14 horas 15 minutos de 31 de agosto de 2021, entre otros).

En similar sentido, la Sala Constitucional ha señalado que:

“...no es posible interpretar que el dominio público se crea por decisión unilateral de la Administración, con prescindencia de la voluntad del propietario y menos cuando el inmueble está inscrito en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, si no ha mediado de previo, un acto de entrega voluntario, que pueda ser probado por la Administración por cualquier medio; o si no ha mediado la previa indemnización, si se trata de adquirir el inmueble por la vía forzosa, tal y como lo señala el artículo 45 constitucional.” (Voto no. 3146-96 de las 9 horas 27 minutos de 28 de junio de 1996).

Aunque esos precedentes están referidos a la adquisición de bienes inmuebles, los mismos razonamientos expuestos resultan aplicables a la adquisición de bienes muebles, pues, la Ley de Contratación Administrativa y la Ley de Expropiaciones, establecen los mecanismos a los que debe sujetarse la Administración Pública para adquirir ese tipo de bienes. Así las cosas, la figura de la prescripción positiva no está prevista como un medio ordinario para que la Administración adquiera los bienes muebles que necesite para el ejercicio de sus funciones.

Es decir, la aplicación de esa figura para adquirir la propiedad de bienes muebles, resultaría contraria al principio de legalidad e implicaría avalar que la Administración puede apropiarse de ese tipo de bienes por las vías de hecho.

Por tanto, no es posible aplicar el artículo 862 del Código Civil para que la Administración Pública adquiera la propiedad de las obras de arte que se encuentran en la condición descrita en la consulta.

No obstante, puesto que no es posible devolver los bienes porque no se conoce su propietario, la Administración puede continuar poseyendo los bienes y ejecutando todas las acciones tendientes a conservar, mantener y resguardar las obras de arte, conforme con la normativa aplicable. Lo anterior, salvo que se presente algún

particular acreditando su derecho de propiedad sobre alguna de las obras de arte y ésta deba ser devuelta.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1° incisos a) y b) y 101 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (no. 8131 de 18 de setiembre de 2001), los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus dependencias, tienen la obligación de llevar un inventario de bienes, obligación que también establece el artículo 107 de la Ley de Contratación Administrativa (no. 7494 de 2 de mayo de 1995) para todas las instituciones que están dentro de su ámbito de cobertura.

Según el artículo 98 de la Ley de Administración Financiera, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa tiene como uno de sus objetivos suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración.

Al amparo de esa Ley, el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central (Decreto Ejecutivo no. 40797 de 28 de noviembre de 2017) establece el procedimiento de alta de bienes, entendiendo por éste:

"el registro de bienes al patrimonio de una institución u órgano por motivo de compra, inventario inicial, donación u obsequio, adquisición con recursos del crédito público interno o externo o bien con fondos de cooperación internacional, comiso, fideicomiso, arrendamiento financiero, nacimiento de semovientes u otro." Y establece que "todo bien patrimonial que ingrese a la Administración, previo a su registro en el respectivo sistema informático para el registro y control de bienes, deberá ser identificado por la Unidad de Administración de Bienes Institucional, mediante el sistema de rotulado correspondiente." (Artículo 3° inciso 3).

Esa norma, además, contempla el procedimiento de alta por inventario inicial, que resulta aplicable al supuesto específico indicado en la consulta. Ese procedimiento se entiende como *"el registro de bienes en el sistema, cuya adquisición corresponde a otro período presupuestario, situación que puede deberse a varias razones, como el hecho que **no fueron registrados oportunamente o aparecieron posteriormente, por ejemplo como resultado de inventarios que realizan las instituciones, y en ambos casos no se cuenta con la documentación que respalda su compra**; asimismo, el alta por inventario inicial puede darse por otras razones, como arrendamiento financiero, fideicomiso, revaloraciones y otros, según se explica en el presente Reglamento." (Artículo 3° inciso 8).*

De manera más específica sobre ese procedimiento, establece:

"Artículo 10.- Alta por inventario inicial. Para incluir un bien por inventario inicial se debe cumplir con lo siguiente:

- a) La UABI identificará los bienes que deben ser registrados, ya sea por estar pendientes, por haber sido hallados u otras razones.*
- b) En el caso de bienes encontrados o que no fueron registrados oportunamente, para los cuales no se cuenta con documentos que respalden su adquisición, la UABI, procederá a solicitar el avalúo del bien. Una vez que se cuente con esta información, que brinda el valor del bien, deberá proceder inmediatamente al registro en el sistema informático para el registro y control de bienes, según los datos proporcionados en el avalúo.***
- c) En el caso del registro de bienes por otras razones (arrendamiento financiero, fideicomiso, revaloraciones, entre otros), se procederá conforme se detalla en el presente Reglamento para el caso específico."*

Con base en lo anterior, es posible que, además de continuar poseyendo las obras de arte que se encuentran en la condición descrita en la consulta, los museos estatales las identifiquen y registren, realizando el avalúo y demás requisitos exigidos por la normativa citada.

Para el caso de los museos de instituciones descentralizadas, las obras de arte que se encuentran en la condición dicha, deberán registrarse e identificarse atendiendo la normativa específica que se haya emitido al efecto.

Además del registro de bienes que corresponde realizar a cada institución, la Política Nacional de Gestión de Colecciones Estatales de Arte 2020-2030, oficializada mediante el Decreto Ejecutivo no. 42927 de 18 de marzo de 2021, establece una serie de procedimientos para el registro e inventario, actualización y control, conservación, administración y adquisición de obras de arte que deben ser ejecutados por las instituciones que posean ese tipo de bienes.

Por lo antes dicho, los registros e inscripciones que se hagan conforme a la normativa citada, quedan sujetos a que no se presente ningún interesado con un mejor título, a ejercer su derecho de propiedad. Pues, en ese caso, de acreditarse su titularidad, los bienes deben ser devueltos a su propietario y dados de baja del inventario de bienes correspondiente.

II. Conclusiones.

Con base en todo lo expuesto, la Procuraduría concluye que:

1. Al no existir certeza sobre la procedencia de las obras de arte que se citan en la consulta, no podría asegurarse que, por el simple hecho de encontrarse en las reservas de los museos, éstas son propiedad estatal. Ello podría significar que se esté desconociendo y violentando el derecho de propiedad privada de algún particular.

2. En virtud de las potestades de imperio que posee el Estado para el cumplimiento de sus funciones y del principio de legalidad, jurisprudencialmente se ha sostenido que el Estado y sus instituciones no pueden adquirir bienes por medio de la figura de la usucapión, pues ello implica la adquisición de un bien por las vías de hecho o una expropiación de hecho.

3. Aunque esos precedentes están referidos a la adquisición de bienes inmuebles, los mismos razonamientos expuestos resultan aplicables a la adquisición de bienes muebles, pues, la Ley de Contratación Administrativa y la Ley de Expropiaciones, establecen los mecanismos a los que debe sujetarse la Administración Pública para adquirir ese tipo de bienes. Así las cosas, la figura de la prescripción positiva no está prevista como un medio ordinario para que la Administración adquiera los bienes muebles que necesite para el ejercicio de sus funciones.

Por tanto, no es posible aplicar el artículo 862 del Código Civil para que la Administración Pública adquiera la propiedad de las obras de arte que se encuentran en la condición descrita en la consulta.

4. Puesto que no es posible devolver los bienes porque no se conoce su propietario, la Administración puede continuar poseyendo los bienes y ejecutando todas las acciones tendientes a conservar, mantener y resguardar las obras de arte, conforme con la normativa aplicable. Lo anterior, salvo que se presente algún particular acreditando su derecho de propiedad sobre alguna de las obras de arte y ésta deba ser devuelta.

5. Además de continuar poseyendo las obras de arte que se encuentran en la condición descrita en la consulta, es posible que los museos estatales las identifiquen y registren, realizando el avalúo y demás requisitos exigidos por el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central y por la normativa emitida al efecto, en el caso de entidades autónomas.

Sra. Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

29 de setiembre de 2021
PGR-C-275-2021
Página 9

6. También es posible ejecutar los procedimientos para el registro e inventario, actualización y control, conservación y administración que establece la Política Nacional de Gestión de Colecciones Estatales de Arte 2020-2030, oficializada mediante el Decreto Ejecutivo no. 42927 de 18 de marzo de 2021.

7. Los registros e inscripciones que se hagan conforme a la normativa citada, quedan sujetos a que no se presente ningún interesado con un mejor título, a ejercer su derecho de propiedad. Pues, en ese caso, de acreditarse su titularidad, los bienes deben ser devueltos a su propietario y dados de baja del inventario de bienes correspondiente.

De Usted, atentamente,

Elizabeth León Rodríguez
Procuradora