



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-493-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS) PARA QUE DONE Y TRASPASE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LAS TEMPORALIDADES DE LA IGLESIA CATÓLICA DIÓCESIS DE ALAJUELA”

EXPEDIENTE Nº 20.899

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**MARYLEN ULATE MORA
ASESORA PARLAMENTARIA**

SUPERVISADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

13 DE NOVIEMBRE DE 2018

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DE PROYECTO	3
II.- ASPECTOS DE FONDO.....	3
2.1 AUTORIZACIÓN LEGISLATIVA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	3
2.2 DE LOS BIENES DEL ESTADO.....	4
2.3 CONTRATO DE DONACIÓN.....	5
2.4 INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS).....	5
2.5 LA IGLESIA CATÓLICA Y LAS TEMPORALIDADES DE LA IGLESIA.	6
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	8
ARTÍCULO 1.-.....	8
ARTÍCULO 2.-.....	8
COMO RECOMENDACIÓN Y EN ARAS DE UNA SANA APLICACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA, LO REGULADO POR ESTE NUMERAL PUDE FUSIONARSE EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL PROYECTO.	8
ARTÍCULO 3.-.....	8
ARTÍCULO 4.-.....	9
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE.....	10
<i>Votación.....</i>	<i>10</i>
<i>Delegación.....</i>	<i>10</i>
<i>Consultas.....</i>	<i>10</i>
<i>Obligatorias.....</i>	<i>10</i>
<i>Facultativas.....</i>	<i>10</i>
V.- NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY.....	10
VI.- ANEXOS.....	11



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-493-2018 INFORME JURÍDICO

“AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS) PARA QUE DONE Y TRASPASE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LAS TEMPORALIDADES DE LA IGLESIA CATÓLICA DIÓCESIS DE ALAJUELA”

EXPEDIENTE N° 20.899

I.- RESUMEN DE PROYECTO

El proyecto de ley propone autorizar al Instituto Mixto de Ayuda Social a donar un inmueble de su propiedad a las Temporalidades de la Iglesia Católica Diócesis de Alajuela. Para tales efectos, se establece la desafectación y segregación del inmueble.

El terreno donado será destinado exclusivamente a mantener y remodelar, construir nueva infraestructura que cumpla con las funciones y objetivos de las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela.

La escritura de donación estará a cargo de la Notaría del Estado y estará exenta del pago de especies fiscales, impuestos nacionales, honorarios de notario y toda clase de derechos y timbres, salvo los municipales.

II.- ASPECTOS DE FONDO

2.1 Autorización Legislativa y Principio de Legalidad

Con fundamento en el principio de legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, los actos de la Administración deben estar debidamente autorizados por el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, cuando la Asamblea Legislativa dicta una autorización en favor de la Administración, esta opera, según sea el caso, como una liberalización o remoción de un obstáculo, que el ordenamiento impone como requisito para la validez del acto autorizado, o bien, la autorización opera como un otorgamiento de permiso para que un determinado ente pueda, si lo considera necesario, adoptar el acto para el cual se le ha otorgado el permiso.

Consecuentemente, en el tanto el acto del ente sea constitutivo y la autorización legislativa solo remueva un obstáculo, el acto jurídico con la autorización legislativa y la conclusión del trámite correspondiente quedaría vigente. Si la autorización se

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Tercer piso, Edificio Oficentro Los Yoses, Apdo. 64-1013, San José, Costa Rica
Teléfono: 22432366 • Fax: 22432368 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

trata de otorgar un permiso, la disposición no es de acatamiento obligatorio o vinculante, sino facultativo y persigue llanamente habilitar al ente público a actuar de conformidad con lo que se establece en la norma.

2.2 De los Bienes del Estado

La Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica, OJ-101-J del 19 de octubre del 2009, en referencia a los bienes de dominio público y privado del Estado pronunció:

”Tanto los bienes demaniales como los patrimoniales son bienes públicos, porque su titularidad corresponde a un ente público. Es el criterio subjetivo de su pertenencia el que determina el carácter público y la diferencia respecto de los bienes privados. Pero, además, el régimen jurídico de los bienes públicos es particular, por lo que se diferencia total o parcialmente del aplicable a los bienes de que son titulares los sujetos privados. Lo cual deriva del hecho de que los entes públicos justifican su existencia en la satisfacción del interés público, por ende, los bienes de que son titulares deben ser usados y dispuestos en orden a dicha satisfacción.”

De conformidad con lo indicado, los bienes públicos se clasifican en: a) bienes de dominio público y b) bienes de dominio privado, conocidos también como bienes patrimoniales.

Los primeros, llamados “*demaniales*”, son aquellos que, siendo propiedad de un ente público, están afectados a un uso o servicio público, como el inmueble objeto de análisis, o bien, al fomento de la riqueza nacional. Las características de los bienes demaniales son la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Por ello, para poder ser enajenados o vendidos, están sujetos a las condiciones que expresamente establezca la Asamblea Legislativa de conformidad con el artículo 121 inciso 14) de nuestra Constitución Política.

Los bienes patrimoniales, por el contrario, son aquellos que, perteneciendo al Estado, no concurre en ellos esa circunstancia de la afectación a un uso o a un servicio público o de riqueza nacional. La anterior clasificación la podemos encontrar en los artículos 261 y 262 del Código Civil, que ha sido desarrollada por nuestra jurisprudencia constitucional, en diversas resoluciones.

El bien inmueble objeto de donación en el proyecto de ley que nos ocupa, es del dominio privado del Instituto Mixto de Ayuda Social, dado que su naturaleza es de “terreno con casa de habitación”, de ahí que no requiere desafectación para poder proceder con el contrato de donación.

2.3 Contrato de Donación

La donación es un contrato por medio del cual una de las partes (el donante), transmite a otra (el donatario), la propiedad de un determinado bien a título gratuito. Dentro de los elementos formales de la donación se exige la existencia de una escritura pública, tanto para la oferta como para la aceptación.

Es un contrato gratuito en el tanto que no existe para el donante ninguna contraprestación. Lo que existe es un acto de liberalidad y de beneficencia “animus donandi”, que tiene como consecuencia inmediata la disminución en el patrimonio del donante y el correlativo aumento patrimonial del donatario.

Como características de la naturaleza jurídica de la donación tenemos que:

- a) Es un contrato principal, porque su existencia no está condicionada a la existencia de ningún otro contrato.
- b) Es unilateral, porque no existe contraprestación de carácter patrimonial a favor del donante. Como por ejemplo: es obligación aceptar la donación, pero esta no es una obligación de contenido patrimonial. También es obligación recibir la cosa donada.
- c) Es consensual o formal, dependiendo de lo donado.

En relación con este instituto, nuestro derecho positivo lo regula en el Código Civil en sus artículos 1393 y siguientes. Por tratarse de un bien inmueble resultan aplicables los artículos 1404, 264, 266 y 292 del Código citado¹.

2.4 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

El IMAS se creó mediante la Ley N° 4760, del 04 de mayo de 1971 y sus reformas, como una institución autónoma con personalidad jurídica propia (artículo 1).

El artículo 2 de la ley de cita señala respecto de los fines del IMAS, lo siguiente:

“ARTICULO 2º.- El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos

¹Artículo 1404.- La donación transfiere al donatario la propiedad de la cosa donada”. “Artículo 264.- El dominio o propiedad absoluta sobre una cosa comprende los derechos: 1) De posesión; 2) De usufructos; 3) De transformación y enajenación; 4) De defensa y exclusión; y 5) De restitución e indemnización”. “Artículo 266.- La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tiene más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposición de la ley”.

interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza”.

Asimismo, el artículo 3 de esa ley establece la rectoría del IMAS en materia de la lucha contra la pobreza, al indicar:

“ARTICULO 3º.- Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.//Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley”.

El IMAS puede recibir de parte de particulares y las instituciones del estado la donación de bienes inmuebles; sin embargo, dentro de la ley no se le concede la potestad de donar sus bienes, razón por la cual requiere de la autorización legislativa.

2.5 La Iglesia Católica y las Temporalidades de la Iglesia.

El artículo 75² de la Constitución Política establece la "confesionalidad" del Estado costarricense a la religión católica, es decir, que la religión oficial que profesa el Estado es la Católica, sin que se impida el ejercicio de otros cultos siempre que no atenten contra la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Debe tenerse en cuenta que esta disposición del constituyente, responde a una serie de situaciones históricas y sociológicas, en el tanto, la religión católica ha sido la de mayor aceptación por parte de los individuos que conforman esta Nación.

En ese sentido, es fácil de comprender, la especial protección que el Estado brinda al catolicismo, ejemplo de ello lo constituye las llamadas "temporalidades de la Iglesia Católica".

Las temporalidades de la Iglesia Católica se han concebido como "el conjunto global de bienes que posee esa institución sin otro sentido más que el de servirle de objeto de posesión como a una persona jurídica cualquiera³".

²Artículo 75.- La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la del Estado, el cual contribuye a su mantenimiento, sin impedir el libre ejercicio en el República de otros cultos que no se opongan a la moral universal ni a las buenas costumbres.

³BRENES ALVAREZ (Pedro). La condición jurídica de la Iglesia Católica en Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho 1976, p68.

La naturaleza jurídica de la Iglesia católica es controvertida, se dice que se trata de una persona moral sui generis que tiene la pretensión de lograr una armonía entre lo meramente material con lo espiritual, desde esa perspectiva, el uso que de los bienes temporales hace la iglesia, es en cumplimiento de su pretensión institucional, es decir, la "Bona temporalia" es para la Iglesia, no un concepto puramente materialista sino que configura una institución de enlace de los bienes materiales con los espirituales, donde confluyen fines, funciones y beneficios.⁴

En el Derecho Canónico los bienes temporales corresponden a bienes eclesiásticos.

Menciona el canon 1254 que la Iglesia tiene el derecho innato de adquirir, retener y administrar bienes temporales para el logro de sus fines, estos bienes pueden ser corporales o incorporales y pertenecer a la Iglesia Universal o bien a la Sede Apostólica⁵.

Dentro del ordenamiento civil, la Iglesia Católica y las temporalidades, por su especial naturaleza, no constituyen sociedades ni asociaciones civiles, sin embargo, se les reconoce como persona jurídica a través del reconocimiento universal e internacional de que goza la Iglesia. Ese reconocimiento se concreta en Costa Rica, a través de una serie de leyes y decretos que originaron la existencia de una entidad jurídica denominada "Temporalidades de la Iglesia" por medio de la cual actuará la Iglesia Católica.

De esa forma, se registra por primera vez en 1901, la inscripción de un poder en el Registro Público, sección de personas bajo el asiento 15984, folio 566, tomo 12, otorgado por un delegado de la Iglesia a otro para que represente las temporalidades de la Iglesia Católica de Costa Rica.

En adelante, al resto de poderes otorgados, se les registró la razón de representar a "las Temporalidades", configurándose la Temporalidad como un sujeto distinto de la Iglesia o de la Diócesis.⁶

⁴En ese sentido, ver BRENES ALVAREZ (Pedro). La condición jurídica de la Iglesia Católica en Costa Rica, p78 y stes.

⁵ En ese sentido, ver Código de Derecho Canónico. Canon 1254 a 1258.

⁶ En ese sentido, ver BRENES ALVAREZ (Pedro). La condición jurídica de la Iglesia Católica en Costa Rica, p78 y stes.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

Autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social a desafectar, segregar y donar un inmueble de su propiedad a las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela.

Respecto a lo regulado por el artículo de comentario, debemos señalar que la desafectación es una facultad propia de la Asamblea Legislativa, atendiendo a lo que dispone el artículo 121 inciso 14), de ahí que no es procedente autorizar al Instituto Mixto de Ayuda Social a desafectar. Asimismo, de acuerdo con la certificación registral emitida por el Registro Nacional, el inmueble a segregar y donar tiene una naturaleza de “terreno con casa de habitación”, sea es un bien del dominio privado de dicha institución, razón por la cual no requiere ser desafectado.

Por otra parte, para continuar con el trámite del proyecto que nos ocupa, es indispensable contar con el acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, en donde se haga constar su voluntad de proceder con la segregación y la donación del inmueble a las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela.

Artículo 2.-

Establece las características del bien a segregar y donar, señalándose su naturaleza, número de folio real, medida, linderos ubicación y plano catastrado.

Cotejada la información contenida en este numeral con la emitida en la certificación del Registro Nacional, se constata que es correcta en todos sus extremos.

Como recomendación y en aras de una sana aplicación de la técnica legislativa, lo regulado por este numeral puede fusionarse en el artículo primero del proyecto.

Artículo 3.-

Dispone el terreno a donar se destinará exclusivamente para mantener, remodelar o construir nueva infraestructura que cumpla con los objetivos de las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela.

Es importante señalar, que en ese bien inmueble, ya se encuentra construido el Salón Parroquial desde hace 30 años, y lo que se requiere es que registralmente esté acorde con la realidad material de este terreno.

Ahora bien, no omitimos manifestar que el beneficiario se encuentra obligado a mantener el destino del terreno, únicamente por el plazo decenal establecido en el artículo 292 del Código Civil, después de dicho lapso de tiempo puede disponer del bien de la forma que mejor le convenga.

Artículo 4.-

Se dispone que la escritura correspondiente estará exenta del pago de especies fiscales, impuestos nacionales, honorarios de notario y toda clase de derechos y de timbres, salvo los municipales. La Notaría del Estado procederá a formalizar la escritura.

Lo regulado en este numeral es técnicamente innecesario, pues ya la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁷ impone por mandato legal a este órgano del Estado, el deber de representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse por escritura pública y por otra parte, la Notaria del Estado está exenta de toda clase de impuestos⁸, timbres y derechos de inscripción.

Es importante señalar que la Ley N° 6985 (no vigente) exoneraba a las Temporalidades de la Iglesia Católica del pago de toda clase de impuestos y tasas nacionales y municipales. Sin embargo, la ley de cita fue derogada por la Ley N° 7293 de 31 de marzo de 1992 y sus reformas, Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones.

Actualmente, las Temporalidades de la Iglesia Católica no están afectas al impuesto de bienes inmuebles (Ley N° 7509 de 9 de mayo de 1995 y sus reformas, artículo 4 inciso g)), de ahí, que de si lo que se quiere es exonerar a las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela de los derechos de traspaso que debe pagar por concepto de la escritura de donación, debe

⁷ Ley N° 6815 del 27 de septiembre de 1982.

⁸**Artículo 20.-** Los documentos, actos o contratos, cualquiera que fuere su naturaleza, ya sea que tuvieren su origen en compras directas o mediante licitaciones públicas o privadas, o autorizadas por leyes especiales, aún de fecha anterior a la presente ley, en que adquirieren inmuebles el Estado directamente (Gobierno Central) o sus instituciones de educación, salud, beneficencia o asistencia públicas y municipalidades estarán exentos, respecto a todas las partes incluyendo los particulares, de impuestos sobre esas operaciones, timbres de toda clase, derechos de registro y de requisitos sobre constancia de valores, impuestos debidos por todas esas partes y cualesquiera otras condiciones o requisitos fiscales o tributarios que exigieren las leyes a los particulares, para tramitarlos o inscribirlos. (Reformada tácitamente por el inciso d) del artículo 5° de la Ley de Impuesto sobre Traspaso de Bienes Inmuebles, promulgada mediante artículo 9° de la Ley No. 6999 del 3 de setiembre de 1985, en cuanto se restringe la exoneración aquí establecida solo para el Estado, y por el artículo 1° de la Ley Reguladora de Exoneraciones, Derogatoria y Excepciones, No.7293, del 31 de marzo de 1992)."

quedar contemplado específicamente, aspecto que haría indelegable el proyecto en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los votos presentes, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena. Sin embargo, de decidirse exonerar a las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela del pago del impuesto de derecho de traspaso a la escritura de donación, necesariamente el proyecto deberá ser de conocimiento del Plenario Legislativo, de acuerdo con el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- Instituto Mixto de Ayuda Social

Facultativas

- Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela.

V.- NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- ✓ Artículo 121 inciso 14) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa de afectar y desafectar bienes al dominio público.

Leyes

- ✓ Código Civil, Ley N° 30 del 19 de abril de 1885 y sus reformas.
- ✓ Ley de Creación del IMAS, Ley N° 4760.

Departamento de Servicios Técnicos

- ✓ Consulta N° 055-2006 J., realizada por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.
- ✓ Informe Jurídico sobre el Expediente 18.559, elaborado por el asesor Luis Paulino Mora, Oficio 002-2013 Departamento de Servicios Técnicos.

VI.- ANEXOS

- ✓ Cédula de persona jurídica del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), N.º cuatro – cero cero cero – cero cuatro dos uno cuatro cuatro (N.º 4-000-042144).
- ✓ Cédula de persona jurídica de las Temporalidades de la Iglesia Católica de la Diócesis de Alajuela, número tres-cero uno cero – cero cuatro cinco dos cero nueve (N.º 3-010-045209).
- ✓ Plano catastrado inscrito bajo el número A – ocho ocho nueve uno uno tres – dos cero cero tres (N.º A-889113-2003).
- ✓ Certificación de matrícula de folio real del partido de Alajuela, número dos dos uno cero tres dos – cero cero cero (N.º 221032-000).

Elaborado por: mum
/*Isch// 13-11-2018
C. Archivo