

**AL-DEST-IJU-254-2019**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**“AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL PARA QUE LE  
DONE A LAS TEMPORALIDADES DE LA ARQUIDIÓCESIS DE SAN JOSE UN  
LOTE DE SU PROPIEDAD”**

**EXPEDIENTE Nº 21.519**

**INFORME JURÍDICO**

**ELABORADO POR:**

**MAGDA PÉREZ ÁLVAREZ  
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:**

**SELENA REPETTO AYMERICH  
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:**

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

**17 DE OCTUBRE DE 2019**

## TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DE PROYECTO .....	3
II.	ASPECTOS DE FONDO .....	3
	2.1 Autorización Legislativa y Principio de Legalidad .....	3
	2.2 Naturaleza del Bien a Donar .....	4
	2.3 Afectación y Desafectación de Bienes Públicos .....	4
	2.4 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).....	5
	2.5 La Iglesia Católica y las Temporalidades de la Iglesia .....	5
III.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO .....	6
	ARTÍCULO 1.....	6
IV.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA .....	8
V.	ASPECTOS DE TRÁMITE .....	8
	Votación.....	8
	Delegación .....	8
	Consultas .....	8
	Obligatorias.....	8
	Facultativas.....	8
VI.	NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY .....	9
VII.	ANEXOS.....	9



# ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

## AL-DEST-IJU-254-2019 INFORME JURÍDICO

### “AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL PARA QUE SEGREGUE Y DONE A TEMPORALIDADES DE LA ARQUIDIÓCESIS DE SAN JOSÉ UN LOTE DE SU PROPIEDAD”

EXPEDIENTE Nº 21.519

#### I. RESUMEN DE PROYECTO

El proyecto de ley propone autorizar al Instituto Mixto de Ayuda Social, para que segregue y done un inmueble de su propiedad a las Temporalidades de la Arquidiócesis de San José.

De acuerdo con la exposición de motivos el objetivo principal de la iniciativa es que el inmueble pase registralmente a favor de las Temporalidades de la Arquidiócesis de San José, la cual ha ejercido la posesión de ese terreno sin interrupción dándole mantenimiento al inmueble.

#### 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 desarrollado en el mismo numeral de la Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, los actos de la Administración deben estar debidamente regulados por norma escrita.

Aunado a lo anterior, el artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública establece que, *“la Administración estará sujeta en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, sin poder derogarlas ni desaplicarlas para casos concretos”*.

La naturaleza de la autorización es de liberalización, de otorgamiento de permiso para que una determinada institución pueda, si así lo considera pertinente, adoptar el acto para el que se le ha otorgado el permiso. Por lo tanto, no se trata de una disposición de acatamiento obligatorio o vinculante, sino facultativa y que persigue llanamente la remoción de un obstáculo legal que imposibilita a las instituciones públicas a disponer libremente de sus bienes, sin una norma legal expresa que lo permita.

---

#### 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](mailto:fcampos@asamblea.go.cr)

## 2.2 Naturaleza del Bien a Donar

El bien inmueble objeto de donación en el proyecto de ley que nos ocupa, es del dominio público del Instituto Mixto de Ayuda Social, por cuanto su naturaleza es “*Terreno para construir en parte a parques y zonas de reservas a Alameda y Calles.*” Por consiguiente, se requiere que la Asamblea Legislativa lo desafecte para poder proceder con el contrato de donación.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior en el proyecto de ley se debe contemplar la compensación del área de parque que con la segregación y donación se va a suprimir. Tómese en cuenta que la afectación abarca a toda la finca madre por consiguiente no se puede determinar qué área correspondería a parque, calles o alamedas. De ahí, la necesidad de desafectar el terreno para poderlo donar.

## 2.3 Afectación y Desafectación de Bienes Públicos

Se ha definido la afectación de un bien público en los siguientes términos:

*«... acto formal por el que un bien de titularidad pública se integra en el demanio en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales...en tratándose de los bienes de entidades públicas, la presencia de un servicio público e incluso la satisfacción de un fin público no determinan per se la naturaleza demanial del bien. Esta solo existirá si la Asamblea ha formalmente afectado el bien de que se trate o en su caso, si el bien está destinado al uso público. La afectación es la cualidad que permite clasificar un bien como demanial o no».*<sup>1</sup>

De lo anterior, se extrae que la afectación de un bien inmueble consiste en la manifestación del poder público sobre este, lo cual se realiza por medio de una ley, quedando por lo tanto la cosa incorporada al uso y disfrute público como tal. Además, de los casos en los cuales la utilidad pública que se le otorga al inmueble, lo afecta sin necesidad de que se sancione una ley, ya que el carácter demanial de los bienes del Estado y sus instituciones, pueden constituirse por el uso que estos tengan.

La desafectación de un bien, implica privarlo de ese uso público, saliendo del dominio público, para incorporarse dentro de los bienes de la esfera del dominio privado del Estado. Esta voluntad de desafectar un bien destinado al uso público, debe verse plasmada en un acto legislativo en acato al artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, ya que deviene de un hecho o de una manifestación de la voluntad del poder público.

---

<sup>1</sup> M, Sánchez Morón: Los bienes públicos en el Régimen Jurídico. Editorial Tecnos, Madrid, 1997.

## 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 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 75<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup>Artículo 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.

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 cualquiera*"<sup>3</sup>.

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, que 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.<sup>4</sup>

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.

### III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

#### ARTÍCULO 1

Autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social a segregar y donar un inmueble de su propiedad a las Temporalidades de la Arquidiócesis de San José. Para tales efectos se hace una descripción de la finca.

Sobre lo establecido en este artículo, es importante hacer las siguientes observaciones:

---

<sup>3</sup>BRENES 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.

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

- 1- Revisada la certificación literal de la finca madre, de donde se pretende segregar y donar un terreno que mide *setecientos cincuenta y dos metros con cincuenta y seis decímetros cuadrados (752.56 m<sup>2</sup>)*, se determina que su naturaleza es: *“Terreno para construir en parte a parques y zonas de reservas a Alameda y Calles.”* Por consiguiente, la finca madre es un bien de dominio público del Instituto Mixto de Ayuda Social y desde esta perspectiva primero se debe desafectar esta del uso público que originalmente se le confirió. Una vez realizado este acto legislativo, se autorizaría la segregación y donación del terreno. No obstante, como bien se indica en la certificación emitida por el Registro Nacional, parte de la finca se afecta a uso de parque, razón por la cual en el proyecto debe quedar incorporada la compensación de esa área. En otras palabras, se debe proporcionar un área igual que reúna las condiciones del terreno actual. Entiéndase que, si bien el resto de la finca madre se la reserva el IMAS, esto no excluye la necesidad de la compensación, aspecto que ha sido abordado por la Sala Constitucional en múltiples oportunidades (Ver voto 4332-2000).
- 2- En la redacción de este artículo se mezclan datos registrales del terreno por segregar y donar, con datos que corresponden a la finca madre, por consiguiente, con el fin de no vulnerar los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, se recomienda consignar primero todas las citas registrales de la finca madre, incluyendo el número de plano catastrado, el cual no consta en este artículo. Y después los del terreno por segregar y donar.
- 3- No queda claro, si el resto de la finca madre se volverá afectar al uso público que tiene registralmente. La desafectación se hace sobre la finca madre para poderla segregar no sobre una parte. Razón por la cual, es necesario que se especifique dentro del proyecto si el resto de la finca madre mantendrá su uso público.
- 4- Si bien en la exposición de motivos, se indica que el terreno que se plantea segregar y donar es con el fin de *“obtener colaboraciones de carácter público y privado que ayuden a mejorar la infraestructura y así potenciar la labor social que realiza la Arquidiócesis”*, esta intención no se plasmó en la parte dispositiva de la iniciativa, aspecto relevante tratándose de la donación de bienes públicos a beneficiarios de índole privado.
- 5- 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 Arquidiócesis de San José.

- 6- Debe introducirse un numeral planteando la desafectación del uso público del inmueble, facultad que es propia de la Asamblea Legislativa en atención al artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política.

#### **IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

En virtud de que la ley tiene un solo artículo, lo que procede es consignarlo como Artículo Único.

Se debe introducir en el proyecto la desafectación al uso público del inmueble a segregar y donar.

#### **V. ASPECTOS DE TRÁMITE**

##### **Votación**

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

##### **Delegación**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 121, inciso 14) y 124 constitucionales, esta propuesta de ley NO puede delegarse en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

##### **Consultas**

##### **Obligatorias**

- Instituto Mixto de Ayuda Social

##### **Facultativas**

- Temporalidades de la Arquidiócesis de San José.

## **VI. 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.

## **VII. ANEXOS**

- ✓ Cédula de persona jurídica del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) 4-000-042144.
- ✓ N.º Cédula de persona jurídica de las Temporalidades de la Arquidiócesis de San José, N° 3-010-045148.
- ✓ Plano catastrado inscrito bajo el número N°1-91878-1990.
- ✓ Plano catastrado inscrito bajo el número SJ-0731972-1988.
- ✓ Certificación de matrícula de folio real del partido de San José, N° 00094430.

Elaborado por: mpa  
/\*Isch// 17-10-2019  
c.archivo