DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU- 259-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"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 21.529

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

FERNANDO FERRARO CASTRO
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

23 DE OCTUBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO……3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO……3

2.1 La Autorización Legislativa....3
2.2 Naturaleza del Bien a Donar....4
2.3 Afectación y Desafectación de Bienes Públicos....4
2.4 Del Instituto Mixto de Ayuda Social....5
2.5 La Iglesia Católica y las Temporalidades de la Iglesia....6

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO……7

Artículo 1....7
Artículo 2....8

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA……..9

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO....9

Votación 9
Delegación 10
Consultas 10
Obligatorias: 10
Facultativas: 10

VI. LEGISALCIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY……10

VII. ANEXOS....10

AL-DEST- IJU- 259-2019
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 21.529

I. RESUMEN DEL 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 del terreno en donde se encuentra el salón parroquial de la filial del Rosario, cuyas instalaciones se utilizan para brindar alimentación a las personas adultas mayores, cursos de manualidades e idiomas en beneficio de la comunidad.

La confección de la escritura de traspaso de la donación que se propone, estará a cargo de la Notaría del Estado, la cual estará exenta de todo tipo de pago de impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo, la Procuraduría General de la República queda autorizada a corregir los defectos que señale el Registro Nacional.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 La Autorización Legislativa

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.

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. Obsérvese, que la afectación que soporta la finca madre abarca su totalidad, por consiguiente, no se puede determinar qué área correspondería a parque, calles o alamedas. De ahí, la necesidad de desafectar el terreno para poderlo segregar y donar.

Es menester indicar, que en la corriente legislativa se está tramitando el proyecto de ley 21.519 "**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",** con el cual se propone segregar y donar un terreno de setecientos cincuenta y dos metros con cincuenta y seis decímetros cuadrados (752.56 m²), de la misma finca madre que el proyecto que nos ocupa también plantea segregar y 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».* [1]

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

[1] M, Sánchez Morón: Los bienes públicos en el Régimen Jurídico. Editorial Tecnos, Madrid, 1997.

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.

2.4 Del Instituto Mixto de Ayuda Social

El IMAS se creó mediante la Ley Nº 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[2] 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 cualquiera[3]".*

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.[4]

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.

---

[2]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.

[3]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.

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

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:

1- Revisada la certificación literal de la finca madre, de donde se pretende segregar y donar un terreno que mide seiscientos sesenta y tres metros con noventa y seis decímetros cuadrados *(663.96 m^2)*, 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 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- La medida de la finca bajo folio real N° 1094430-000, de donde se segregaría el lote a donar, no corresponde al dato que ofrece el Registro Nacional, según consta en la certificación adjunta. Esta indica ciento veinticinco mil cuarenta y tres metros cuadrados con cuarenta y cinco (125,043.45 m2), aspecto que debe subsanarse.
3- 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.
4- No queda claro si el resto de la finca madre se volverá a 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.

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.

Artículo 2

Autoriza a la Notaría del Estado a confeccionar la escritura de traspaso la cual estará exenta de todo pago de impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo, se autoriza a la Procuraduría General de la República para que corrija los defectos que señale el Registro Nacional.

Al respecto el Departamento de Servicios Técnicos ha señalado que este tipo de normas son innecesarias, pues la competencia de la Notaría del Estado ya está prevista en el ordenamiento jurídico (artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Nº 6815, del 23 de setiembre de 1982 y sus reformas) y quien hace la escritura puede hacer las correcciones, según el Código Notarial.[5]

En otro orden, respecto a la exoneración propuesta se debe indicar que la Procuraduría General de la República[6] ya se encuentra exonerada por nuestro

[5] *"ARTÍCULO 75.- **Correcciones**. En los documentos notariales no deben introducirse testaduras, raspaduras, entrerrenglonaduras, borrones, enmiendas ni otras correcciones. Los errores o las omisiones deben salvarse por medio de notas al final del documento, pero antes de las firmas o mediante documento adicional. //El notario público procederá en igual forma con los demás errores, equivocaciones y omisiones en que incurra o con las aclaraciones y modificaciones que agregue". "Artículo 96.- **Notas.** Para la corrección de errores en la escritura o su modificación, el notario podrá escribir notas marginales o al pie de la matriz, las cuales deberán ser firmadas por las partes otorgantes del acto o contrato y por el notario. En los casos en que exista pluralidad de actos o contratos en una misma escritura, las notas deberán ser firmadas únicamente por los otorgantes de los actos o contratos que se modifiquen, y por el notario. (…)" y " ARTÍCULO 118.- **Correcciones en los testimonios**. Al copiarse la escritura original, podrán incorporarse al testimonio las adiciones y enmiendas practicadas en la matriz o bien agregarse por medio de nota al pie. //Los errores y las omisiones de copia que se detecten al expedir el testimonio, se especificarán y salvarán a continuación del engrose, como nota antes de la firma respectiva. Los que se adviertan después podrán enmendarse mediante razón notarial, fechada y autorizada por el notario público, al pie del testimonio. //Con igual autorización, los errores y las omisiones del engrose podrán corregirse después de la firma del testimonio. //El notario que, con vista en la matriz, corrija un error inexistente en ella, será sancionado según este código, sin perjuicio de la responsabilidad penal".*

[6] "***ARTÍCULO 15.- NOTARÍA:** Las funciones de Notario del Estado serán ejercidas por los Procuradores que requiera el buen servicio. Para el desempeño de sus cargos deberán proveerse de sus protocolos, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Notariado, los cuales habrán de usar, exclusivamente, para el otorgamiento de escrituras referentes a actos y contratos en que sean parte o tengan interés el Estado, los entes descentralizados y las empresas estatales, de acuerdo con lo que al efecto dispone el inciso c) del artículo 3 de la presente ley.*"

ordenamiento jurídico del pago de toda clase de impuestos[7], timbres, derechos de inscripción y honorarios profesionales[8]

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se debe introducir en el proyecto la desafectación al uso público del inmueble a segregar y donar. Asimismo, indicar si el resto de la finca madre se afecta nuevamente al uso público que registralmente tiene.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

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.

---

[7] "***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).*"

[8] "***ARTÍCULO 25.- EXENCIONES FISCALES:****/ La Procuraduría General de la República usará papel simple en toda clase de juicios y actuaciones, y no está obligada a suplir especies fiscales ni a presentar pliegos de papel para ningún trámite o incidente. Gozará de franquicia postal, radiográfica y telegráfica para el cumplimiento de sus deberes. (Este primer párrafo del artículo 25, fue afectado tácitamente, en forma parcial, por el artículo 17 de la Ley N.º 7768 del 24 de abril de 1998, que establece lo siguiente: "Deróganse todas las franquicias postales y telegráficas, así como cualesquiera otras relacionadas con los servicios de correos y comunicaciones. Por tanto, Correos de Costa Rica no podrá exonerar empresas ni organismos públicos del pago de los servicios que presta, cuyo precio cobrado deberá cubrir el costo más un margen de rentabilidad para la reinversión, el desarrollo, y la prestación de los servicios sociales de correo en todo el territorio nacional.")/ Las oficinas del Estado, las instituciones u organismos descentralizados, y las empresas estatales, estarán obligadas a suministrar a la Procuraduría General de la República los informes y certificaciones que esta solicite, con las copias que estime convenientes, para tramitar asuntos de su competencia, los que deberán extenderse en papel simple, exentos de todo tributo presente o futuro./ Las sumas que se requieran para el pago de pruebas periciales u otras actuaciones judiciales, solicitadas por la Procuraduría General de la República, serán cubiertas con el fondo especial que establece el párrafo primero del artículo 100 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, No. 3667 del 12 de marzo de 1966. (Este artículo fue afectado tácitamente en forma parcial -respecto de futuros tributos- por artículos 50 y 55 de Ley No. 7293 del 31 de marzo de 1992. El artículo 50, modifica el artículo 63 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, establece lo siguiente: "Aunque haya disposición expresa de la ley tributaria, la exención no se extiende a los tributos establecidos posteriormente a su creación." El artículo 55 establece lo siguiente: "La presente Ley es de orden público y deroga toda disposición legal, general o especial, que se le oponga").*"

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. LEGISALCIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- ✓ Código Civil, Ley Nº 30 del 19 de abril de 1885 y sus reformas.
- ✓ Ley de Creación del IMAS, Ley N° 4760.

VII. ANEXOS

- Certificación de propiedad 1-00094430-000
- Certificación de persona jurídica 3-010-045148
- Certificación de persona jurídica 4-000-042144
- Plano N° 1-914750-1990

Elaborado por: lfbm
/*lsch// 23-10-2019
c. archivo