

Sala Constitucional

Resolución N° 25309 - 2025

Fecha de la Resolución: 08 de Agosto del 2025 a las 13:52

Expediente: 25-018303-0007-CO

Redactado por: Paul Rueda Leal

Clase de asunto: Consulta legislativa facultativa

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con Voto Salvado

Sentencia con nota separada

Sentencia con datos protegidos, de conformidad con la normativa vigente

Texto de la Resolución

Exp. 25-018303-0007-CO

Res. 2025025309

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA San José, a las trece horas y cincuenta y dos minutos del ocho de agosto de dos mil veinticinco.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por **JONATHAN ACUÑA SOTO, ROCÍO ALFARO MOLINA, KATTIA CAMBRONERO AGUILUZ, SOFÍA GUILLÉN PÉREZ, JOSÉ JOAQUÍN HERNÁNDEZ ROJAS, MANUEL ESTEBAN MORALES DÍAZ, ANTONIO JOSÉ ORTEGA GUTIÉRREZ, MARÍA MARTA PADILLA BONILLA, ARIEL ROBLES BARRANTES y PRISCILA VINDAS SALAZAR**, referente al proyecto de aprobación denominado "**Ley para Autorizar al Estado y Cualesquiera Instituciones Públicas a Colaborar y Realizar Donaciones a la Asociación Obras del Espíritu Santo**", que se tramita en el expediente legislativo nro. **24.582**.

RESULTANDO:

1.- A las 14:44 horas de **24 de junio de 2025**, los (as) diputados (as) **JONATHAN ACUÑA SOTO, ROCÍO ALFARO MOLINA, KATTIA CAMBRONERO AGUILUZ, SOFÍA GUILLÉN PÉREZ, JOSÉ JOAQUÍN HERNÁNDEZ ROJAS, MANUEL ESTEBAN MORALES DÍAZ, ANTONIO JOSÉ ORTEGA GUTIÉRREZ, MARÍA MARTA PADILLA BONILLA, ARIEL ROBLES BARRANTES y PRISCILA VINDAS SALAZAR** plantearon consulta facultativa de constitucionalidad referida al proyecto de ley de aprobación de la "**Ley para Autorizar al Estado y Cualesquiera Instituciones Públicas a Colaborar y Realizar Donaciones a la Asociación Obras del Espíritu Santo**", que se tramita en el expediente legislativo nro. **24.582**. **Sobre la identificación del proyecto de ley sometido a consulta:** El proyecto de ley fue iniciado el 19 de setiembre de 2024 y publicado en el diario oficial La Gaceta nro.187 de 8 de octubre de 2024. El proyecto fue dictaminado por la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración el 29 de enero de 2025 y votado en primer debate el 19 de junio de 2025, encontrándose pendiente su votación en segundo debate. Los legisladores consultantes explican que el proyecto de ley pretende crear un marco legal que autorice al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualesquiera otra entidad pública sin importar su forma de organización y naturaleza para donar a la Asociación Obras del Espíritu Santo (AOES) toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualesquiera otro objeto que estimen útil para colaborar los fines que desarrolla esa asociación en la sociedad costarricense. **Sobre las dudas de constitucionalidad en relación con el fondo del proyecto de ley: Primer motivo: posible lesión al principio de igualdad consagrado en el canon 33 de la Constitución Política, así como también los principios constitucionales de necesidad, idoneidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad de las normas** Se consulta la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 del proyecto de ley por violación al principio de igualdad consagrado en el numeral 33 de la Constitución Política, así como también los principios constitucionales de necesidad, idoneidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad de las normas. Manifiestan dudas acerca de la constitucionalidad del proyecto de ley en cuanto el trato diferenciado que da origen a la autorización que se pretende entre organizaciones de bienestar social, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro que trabajan con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del país, así como a la constitucionalidad con respecto a varios extremos del proyecto de ley que incumplen los requerimientos mínimos que debe tener una ley de la República para cumplir con las exigencias constitucionales que garantizan no solo la calidad de esta, sino que exige parámetros mínimos que impidan al Estado legislador abusar de sus potestades. De previo, informan que en nuestro país existe un Registro Nacional de Instituciones y Servicios de Bienestar Social para todas las organizaciones, asociaciones y fundaciones que obtengan la declaratoria de Bienestar

Social por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). La declaratoria de bienestar social es un servicio que este facilita a todas aquellas organizaciones de bien social y sin fines de lucro que atienden a poblaciones específicas como personas menores de edad, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas en situación de calle y personas con consumo problemático de sustancias, quienes, además de cumplir las características mencionadas, se encuentren en condición de pobreza. El beneficio de obtener esta distinción es facultar a tales organizaciones para recibir financiamiento de instituciones estatales como, por ejemplo, la Junta de Protección Social (JPS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), entre otras. Por su parte, la AOES fue declarada organización de bienestar social desde el 25 de junio de 2024, por lo que, a la fecha de plantear esta consulta, esa importante organización ya se encuentra facultada para recibir recursos y donaciones de instituciones del Estado y de la empresa privada. Conforme lo anterior, dudan sobre la constitucionalidad del ordinal 1°, al excluir de esta autorización a todas las demás organizaciones sociales que trabajan con los mismos objetivos y poblaciones que la asociación autorizada en la iniciativa, pues se crea una diferenciación sin una motivación específica que respalde tal trato diferenciado. Consultan, de forma específica, si los preceptos 1 y 2 del proyecto de ley violan el principio de igualdad protegido en la Constitución Política. Esos numerales disponen, respectivamente, una predisposición a las instituciones públicas a apoyar a la AOES y una autorización general a todas las instituciones públicas para que realicen cualquier tipo de donación a esta organización. Tales disposiciones, a juicio de los consultantes, rompen con el principio de igualdad constitucional, en virtud de que la exposición de motivos no identifica una motivación concreta, razonable y proporcional para dar pie a un trato distinto entre organizaciones con un mismo fin de servicio social en beneficio de una sola en particular de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial de la Sala. Citan, sobre el punto, la sentencia de esta Sala **nro. 2017-11801**. Aseveran que, aplicando el principio de igualdad –que reza que los casos en igualdad de condiciones deberán ser tratados de la misma manera–, este proyecto no justifica el trato diferenciado. Dicen que, a pesar de que la jurisprudencia constitucional permite que, frente a casos en desigualdad de condiciones, estos deberán ser tratados acorde con esa desigualdad, la iniciativa no demuestra que la AOES se encuentre en una condición desigual y desventajosa frente a otras asociaciones, organizaciones y fundaciones con fines de servicio civil. En sus manifestaciones, los consultantes se apoyan en el informe rendido por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, que advirtió la inconstitucionalidad. Según explican, tal informe alude a la sentencia de esta Sala **nro. 2015-3569**. Ese departamento, en lo relativo al canon 1° indicó lo siguiente: “*Pretende habilitar a la institucionalidad pública para que pueda apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo. Como se dijo en su momento, **no se visualiza un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la beneficiaria y otras organizaciones privadas de bien social que, con ese apoyo público, podrían hacer también aportes similares a la sociedad***”. (El énfasis fue agregado por los consultantes). Por otra parte, atinente al artículo 2° se dijo lo siguiente: “*Al igual que el artículo anterior, **no se visualiza una razón válida para establecer un trato diferenciado en este caso, en detrimento de otras entidades particulares de bien social similares***”. (El énfasis fue agregado por los consultantes). Consideran que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala, se admite que la diferenciación de trato solo podría darse al cumplir con los elementos de estar fundada en fines legítimos, basada en diferencias relevantes (*tertium comparationis*), si existe proporcionalidad entre el fin constitucional y el trato diferenciado con fundamento en una motivación expresa y si semejante trato es idóneo para alcanzar el fin que se persigue. A partir del análisis de los numerales 1 y 2 consultados, así como la exposición de motivos de la iniciativa, las diputaciones consultantes no logran identificar la presencia de ninguno de estos elementos necesarios que den origen a un trato diferenciado entre organizaciones que persiguen un mismo fin social en el país. Luego, afirman que la regulación de derechos fundamentales debe responder a criterios de necesidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad. Estos elementos constituyen las bases para poder determinar la proporcionalidad de las normas. Consultan, en consecuencia, si los ordinales 1 y 2 violan el principio de igualdad constitucional consagrado en el precepto 33 de la Constitución Política, así como los principios constitucionales de necesidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad de las normas. **Segundo motivo: Se consulta la constitucionalidad del canon 2 por violación al artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política concerniente a los bienes demaniales** Los legisladores consultantes afirman que los bienes de dominio público son aquellos que, por voluntad expresa del constituyente y del legislador, están destinados a servir a la comunidad o al interés público permanente. Estos cuentan con un régimen de protección especial frente a otros bienes amparados en el Derecho de la Constitución con fundamento en el numeral 121 inciso 14) de la Constitución Política. Las diputaciones consultantes manifiestan dudas sobre la constitucionalidad del ordinal 2 que pretende autorizar donaciones (incluidas cesiones de derechos) a una asociación en específico, pues indica expresamente lo siguiente: “*Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualesquiera otra entidad pública **sin importar su forma de organización y naturaleza, para donar a la Asociación Obras del Espíritu Santo toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualesquiera otro objeto que estimen útil** para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico se deberá realizar la respectiva desafectación legal de previo a acordar la donación*”. (El énfasis fue agregado por los consultantes). Alegan que se puede apreciar que el numeral en cuestión solo dispone una consideración en cuanto a los bienes inmuebles afectados al dominio público por medio de una ley, pero deja de lado la prohibición constitucional dispuesta en el precepto 121 inciso 14), lo que permitiría a las instituciones públicas donar toda clase de bienes muebles e inmuebles y ceder derechos, dentro de los cuales están los protegidos por la Constitución como los relacionados con el patrimonio natural del Estado (PNE), por ejemplo.

Se refieren a la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de los bienes inmuebles y, luego, afirman que hay bienes demaniales que en la redacción del artículo quedan incluidos para ser donados o cedidos a la AOES, lo que contraviene las disposiciones constitucionales relacionadas con los bienes de dominio público que, al estar fuera del comercio, no pueden ser objeto de posesión ni aunque sean donados por medio de una autorización legislativa. Al respecto, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en sus consideraciones finales advirtió: “*Asimismo, la amplitud de la norma que faculta a la institucionalidad pública a apoyar el sostenimiento y desarrollo de la beneficiaria, prácticamente abarcaría casi cualquier actividad imaginable*”. En virtud de lo anterior, consultan si el canon 2 del proyecto viola las disposiciones del artículo 121 inciso 14) de la

Constitución Política. Concluyen que el proyecto de ley consultado contiene vicios constitucionales por el fondo.

2.- En resolución de las **10:51 horas del 4 de julio de 2025** dictada por la Presidencia de la Sala, se tuvo por recibida la consulta de constitucionalidad y se solicitó el correspondiente expediente legislativo, o bien una copia certificada del mismo, al Directorio de la Asamblea Legislativa, por medio de su presidente.

3.- Al ser las **10:41 horas de 9 de julio de 2025** se recibió en la Sala la copia certificada del expediente legislativo solicitado.

4.- Mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las **14:28 horas de 9 de julio de 2025** se tuvo por recibida la copia certificada del expediente legislativo solicitado y se le turnó al despacho de la magistrada instructora.

5.- El **21 de julio de 2025** se apersonó al proceso el diputado Oscar Izquierdo Sandí y adjuntó un “escrito para mejor resolver”. Explica que la iniciativa de ley propuesta tiene como fin reconocer el impacto y aporte social que la AOES realiza en nuestro país, así como otorgarle una autorización legislativa que faculte a las instituciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias y cuando así lo estimen pertinente, a brindarle apoyo y donarle para el cumplimiento de sus programas sociales. Se trata de una habilitación normativa, cuya aplicación queda sujeta a la valoración y decisión de cada institución dentro del marco de sus competencias. Para garantizar un uso responsable y transparente de los recursos públicos, el proyecto establece que la Contraloría General de la República (CGR) fiscalizará las donaciones recibidas. Asimismo, que la AOES deberá enviar anualmente sus estados financieros auditados, sobre esas labores, a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Indica que, según consta en el expediente legislativo, varias instituciones apoyan la aprobación del proyecto de ley. Por otro lado, manifiesta que este tipo de legislación no es nueva en el ordenamiento jurídico costarricense y detalla que otras organizaciones de derecho privado cuentan con autorizaciones legislativas de esta naturaleza y alude al caso de la ley nro. 10632 para el apoyo y colaboración de la Cruz Roja costarricense; las leyes nros. 3992 y 5107 de apoyo a la Asociación de Guías y Scouts de Costa Rica; la ley nro. 6348 que autoriza donaciones a la Asociación Pro-hospital de Niños; la ley nro. 8207 Ley de Declaración de Utilidad Pública del Programa de Informática Educativa de la Fundación Omar Dengo; ley nro. 9077 para la Fundación Ayúdenos para Ayudar a favor del Museo de los Niños; ley nro. 7266 de apoyo a la Catedral Metropolitana y otros templos católicos. En lo relativo al fondo, se alega que el proyecto no viola el principio de igualdad, sino que atiende a una realidad excepcional: *“El trato diferenciado no es arbitrario, sino que responde a una realidad material diferenciada: la Asociación Obras del Espíritu Santo realiza una labor social masiva y reconocida que impacta a poblaciones en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad. Su alcance y efectividad la posicionan como un modelo único en la prestación de servicios esenciales que no siempre son atendidos por otras organizaciones o por el Estado”*. Por otra parte, afirma que el proyecto de ley no obliga a las instituciones públicas a donar, sino que las autoriza facultativamente a colaborar en el marco de sus competencias: *“No hay automatismo: cualquier donación patrimonial deberá cumplir con las normas de desafectación (cuando corresponda), procedimiento presupuestario y control interno. No se anula ningún requisito legal ni constitucional ya vigente”*. De otra parte, manifiesta que se trata de un mecanismo complementario, no sustitutivo del Estado: *“La iniciativa de ley no transfiere funciones exclusivas del Estado, ni elimina competencias públicas. Lo que hace es reconocer y facilitar el apoyo a una institución que complementa el trabajo del Estado, especialmente en barrios marginales, indigencia, niñez en alto riesgo social y personas con discapacidad. Esto no solo es constitucional, sino que es ético y políticamente responsable: cooperar con quienes ya están trabajando donde el Estado tiene capacidad limitada”*. En lo relativo a la AOES explica que ya cuentan con una declaratoria de utilidad pública de conformidad con el decreto ejecutivo nro. 35108-J. Además, está acreditada como organización de bienestar social por el IMAS según certificación nro. DDS-DASAI-CERT-00109-2024, por lo que se encuentra habilitada para optar por recursos públicos. Asimismo, está autorizada por el Ministerio de Hacienda para recibir donaciones del sector público y de zonas francas, así como del sector privado deducibles del impuesto sobre la renta. Solicita, en su condición de diputado proponente, que se declaren sin lugar las objeciones de constitucionalidad planteadas en la consulta legislativa.

6.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el **magistrado Rueda Leal**; y,

CONSIDERANDO:

I.- Admisibilidad de la consulta. El inciso b) del numeral 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula la figura de la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad y establece que tiene que ser planteada por no menos de diez diputadas o diputados.

Este tipo de consulta debe formularse luego del primer debate (artículo 98 *eiusdem*) y en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad (ordinal 99 *eiusdem*).

Sobre el particular, se observa que diez diputadas y diputados suscribieron el memorial de interposición. Además, el proyecto de ley que se tramita en el expediente legislativo nro. 24.582, denominado **“LEY PARA AUTORIZAR AL ESTADO Y CUALESQUIERA INSTITUCIONES PÚBLICAS A COLABORAR Y REALIZAR DONACIONES A LA ASOCIACIÓN OBRAS DEL ESPÍRITU SANTO”** recibió votación en primer debate el 19 de junio de 2025, cuando fue aprobado por 31 diputaciones.

En adición, las y los consultantes formularon dudas u objeciones de constitucionalidad en relación con el referido proyecto.

De esta manera, se acataron los requisitos contemplados en los ordinales 96, 98 y 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por ende, la consulta es admisible.

Finalmente, este Tribunal advierte que solo estudiará los alegatos planteados en forma puntual por las legisladoras y los legisladores consultantes, de acuerdo con el ordinal 99 mencionado *ut supra* y reiterada jurisprudencia constitucional (sentencias nros. 2018005758, 2017019636, 2017003262, 2016018351, 2016012413, 2015001240, 2014018836, 2014003969, 2013013344, 2012017705, 2012015840, 2012013367, 2012002675, 2011015968, 2011015655, 2011014966, 2011012611, 2011005274, 2011005268, 2011000992, 2011000905, 2010016202, 2010012026 y 2010-007630), según la cual las consultas facultativas de constitucionalidad se restringen a analizar lo cuestionado de manera específica, sin que la Sala, en esta vía procesal, extienda el control de constitucional *motu proprio* a otros temas. Este Tribunal no debe fungir como una especie de asesoría legal con un espectro indefinido de acción, sino, específicamente, como una instancia que, con carácter preventivo en cuanto al fondo y

vinculante respecto de la forma, coadyuva en el proceso de formación de las leyes, pero solo despejando las dudas u objeciones de constitucionalidad sometidas a su conocimiento de manera concreta y razonada.

II.- Sobre la prueba para mejor resolver. Mediante escrito recibido el **21 de julio de 2025**, el diputado Óscar Izquierdo Sandí presentó alegatos para mejor resolver. La Sala desestima tales manifestaciones, toda vez que ese tipo de intervención no es admitido en esta clase de proceso (ver resolución nro. 2019-020596 de las 19:15 horas del 25 de octubre de 2019).

III.- Objeto de la consulta. Las diputaciones consultantes cuestionan la constitucionalidad de los ordinales 1 y 2 del citado proyecto de ley, que regulan:

Artículo 1- El Estado y sus instituciones podrán apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Artículo 2- Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualquier otra entidad pública, sin importar su forma de organización y naturaleza, para que donen, a la Asociación Obras del Espíritu Santo, toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación.

Las diputaciones estiman que ambas disposiciones podrían lesionar el principio de igualdad en relación con los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, debido a que disponen que las instituciones públicas apoyen a la AOES y una autorización general a todas las instituciones públicas para que realicen cualquier tipo de donación a esta organización, sin que se logre identificar una motivación concreta, razonable y proporcional para dar pie a un trato distinto entre organizaciones con un mismo fin de servicio social.

En cuanto al ordinal 2, las y los consultantes plantean que la amplitud del numeral da pie a roces con la prohibición constitucional del canon 121 inciso 14), toda vez que permitiría a las instituciones públicas donar toda clase de bienes muebles e inmuebles y ceder derechos, entre ellos, aquellos protegidos por esa norma constitucional.

V.- Acerca del primer punto de la consulta. Las diputaciones aducen que los numerales 1 y 2 del proyecto contravienen el principio de igualdad, porque se crea una predisposición para ayudar a la AOES a través de donaciones de todo tipo, sin que conste una motivación concreta, razonable y proporcional para dar un trato distinto entre organizaciones con iguales fines de servicio social. Las disposiciones cuestionadas estatuyen:

Artículo 1- El Estado y sus instituciones podrán apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Artículo 2- Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualquier otra entidad pública, sin importar su forma de organización y naturaleza, para que donen, a la Asociación Obras del Espíritu Santo, toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación.

Al valorar el tema planteado, la Sala subraya que la literalidad del proyecto consultado únicamente prevé la posibilidad -no la obligación- de que el Estado y sus instituciones apoyen a la AOES. Solo de esa manera puede comprenderse que el ordinal 1 señale que "...podrán apoyar...", mientras que el canon 2 esté redactados en términos de una mera autorización ("Se autoriza... para que donen"). Por su propia naturaleza, una autorización o potestad puede o no ser ejercida. Se trata, al final de cuentas, de una posibilidad, cuya conveniencia será valorada en conjunto con los elementos de oportunidad presentes en un momento histórico determinado.

Por tal motivo, este Tribunal estima, como lo hace la Contraloría General de la República, que este tipo de habilitaciones genéricas son parte de la libre configuración del legislador.

Ahora, una cuestión distinta es la vigencia de normas preceptivas que regulan los distintos aspectos de la posible donación. La aplicación de tales disposiciones no queda al arbitrio del Estado o sus instituciones, toda vez que no se trata de un poder (como el que propone el proyecto), sino de un deber u obligación jurídica. Así, verbigracia, el mismo proyecto consultado señala que la donación de bienes inmuebles sea realizada mediante desafectación legal. En el caso de bienes muebles, igualmente, la donación inexorablemente debe ajustarse a los requerimientos jurídicos vigentes.

Por otro lado, la Sala no estima que se esté incurriendo en una conducta discriminatoria, con relación a otras asociaciones o fundaciones. En primer lugar, hay otras normas que posibilitan la donación del Estado y sus instituciones a sujetos de utilidad pública, verbigracia:

"Artículo 19. El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país...". (Artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad)

"ARTÍCULO 10- Apoyo y colaboración del Estado

El Estado costarricense, incluyendo las instituciones autónomas y semiautónomas, los entes descentralizados del Estado y las municipalidades, tomará las medidas necesarias para garantizar mecanismos ágiles y eficientes para apoyar y colaborar con la misión humanitaria de la Cruz Roja Costarricense, procurando que se mantenga el servicio humanitario, el desarrollo de sus acciones, las actividades y los programas, por lo que apoyará, sin detrimento de las colaboraciones ya concedidas y las que a futuro se le otorguen, de la siguiente forma:

(...)

e) Quedan autorizados las instituciones autónomas y semiautónomas, los entes descentralizados del Estado y las municipalidades

para que contribuyan, en cualquier forma, al desarrollo y consolidación de los fines perseguidos por la Cruz Roja Costarricense. Se autoriza a las municipalidades para que donen un porcentaje de lo recaudado por el impuesto de patentes municipales, u otras fuentes de ingreso, a la Cruz Roja Costarricense, que será destinado a gastos operativos, compra de materiales u equipo, renovación de la flota vehicular, así como al pago de planillas. (...). (Ley de la Cruz Roja Costarricense).

"ARTICULO 1º.- El Estado cooperará al sostenimiento y desarrollo de la Asociación de Scouts de Costa Rica, la que es miembro del Movimiento Internacional de Boy Scouts. (Ley de Cooperación del Estado a Asociación de Scouts).

"ARTÍCULO 3.- Bienes inmuebles

Se autoriza a todas las instituciones y los órganos de la Administración Pública central y descentralizada, así como a las empresas públicas para que donen o cedan en administración, de forma directa, previo cumplimiento del procedimiento legal, bienes inmuebles de su propiedad para que sean destinados al cumplimiento de los objetivos y programas del Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura administrado por la Fundación Ayúdenos para Ayudar ...". (Ley de Fortalecimiento del Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura, Museo de los niños, Complejo Juvenil, Galería Nacional y Auditorio Nacional)

Según se extrae con claridad de los ejemplos transcritos, la propuesta legislativa consultada no vendría a introducir ningún tipo de rareza o excepcionalidad en el ordenamiento jurídico nacional, dado que el legislador ya ha tomado decisiones parecidas en el pasado.

En segundo lugar, el hecho de realizar una donación representa, de por sí, la elección del Estado de un beneficiario entre varios. Es decir, si el Estado va a donar un bien a una asociación o fundación, no podrían todas las otras asociaciones y fundaciones reclamar un trato discriminatorio por no haber recibido ese mismo bien. Aquí, en lo que interesa al *sub examine*, se observa nuevamente que se trata de una discrecionalidad del legislador, que está sujeta al cumplimiento de los requisitos del ordenamiento jurídico.

En este sentido, no compete a esta Sala efectuar una valoración profunda sobre las razones que llevan a la Asamblea Legislativa a ejercer sus potestades, toda vez que la naturaleza de su labor implica -con ciertas excepciones y limitaciones, impuestas por el propio ordenamiento- la ponderación de intereses económicos, sociales, culturales, etcétera, y su implementación normativa:

"... no puede perderse de vista que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad legislativa en la formación de leyes; criterio que ha sido sostenido en reiteradas ocasiones por la Sala Constitucional, señalándose que, en principio, no resulta estrictamente necesario que todas las decisiones legislativas deban contar con estudios técnicos o financieros. Así, por ejemplo, en la sentencia n° 2018-000230 de las 10:40 horas del 10 de enero de 2018, este Tribunal señaló que: "[l]a Sala rechaza que, irremediamente, todas las decisiones del legislador deban contemplar un estudio técnico, toda vez que dicha situación anularía la discrecionalidad del órgano legislativo, sometiéndolo al criterio de terceros que carecen de representación democrática. Los estudios técnicos son necesarios, cuando existe norma expresa al respecto (verbigracia en cuestiones ambientales) o cuando la materia los exige, so pena de transformar la discrecionalidad en arbitrariedad". Así, no todas las decisiones del legislador deben contemplar un estudio técnico toda vez que dicha situación anularía la discrecionalidad del órgano legislativo, sometiéndolo al criterio de terceros que carecen de representación democrática, manifestándose que los estudios técnicos son necesarios cuando existe norma expresa al respecto (verbigracia en cuestiones ambientales) o cuando la materia los exige, so pena de transformar la discrecionalidad en arbitrariedad (criterio reiterado, entre otras, en la sentencia n° 2019-020596 de las 19:15 horas del 25 de octubre de 2019). En esta materia, la Sala ha hecho referencia al principio de discrecionalidad o **libre configuración del legislador**, mencionado en la sentencia n°2003-05090 de las 14:44 horas del 11 de junio de 2003, según el cual, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su función materialmente legislativa de dictar normas de carácter general y abstracto, esto es, leyes en sentido formal y material (artículo 121, inciso 1°, de la Constitución Política), goza de una amplia libertad de conformación para desarrollar el programa constitucional fijado por el Poder Constituyente; margen de maniobra en cuanto a la materia normada que se ha denominado, también, discrecionalidad legislativa, entendida como la posibilidad que tiene ese órgano -limitado solo por el Derecho de la Constitución-, ante una necesidad determinada del cuerpo social, de escoger la solución normativa o regla de Derecho que estime más justa, adecuada e idónea para satisfacerla, todo dentro del abanico o pluralidad de opciones políticas que ofrece libremente el cuerpo electoral a través del sistema de representación legislativa (criterio reiterado, entre otras, en la sentencia n° 2016-010244 de las 09:05 horas del 20 de julio de 2016 y recientemente en la sentencia 2020-015542 de las 11:40 horas del 19 de agosto de 2020)...". (Resolución nro. 2021-017098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021).

En virtud de lo expuesto, la Sala descarta que el proyecto consultado incurra en el vicio de constitucionalidad aludido.

VI.- Atinente segundo punto de la consulta. Las diputaciones cuestionan el numeral 2 del proyecto, porque consideran que les permitiría a las instituciones públicas donar toda clase de bienes muebles e inmuebles y ceder derechos a la AOES, entre ellos, los bienes protegidos por el precepto 121 inciso 14) de la Carta Magna.

El mencionado numeral dispone:

"Artículo 2- Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualquier otra entidad pública, sin importar su forma de organización y naturaleza, para que donen, a la Asociación Obras del Espíritu Santo, toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación".

A juicio de esta Sala, la consulta formulada obvia que las disposiciones constitucionales tienen aplicación directa y, dada su jerarquía, se imponen a cualquier otra norma que se le oponga.

Concerniente al ordinal 2 del proyecto, este Tribunal determina que su eventual inclusión en el ordenamiento jurídico conllevaría la necesidad de conciliar su contenido con el resto de la normativa, incluyendo el numeral 121 inciso 14) de la Constitución Política, de una forma armoniosa.

Además, la Sala enfatiza que la propia disposición evidencia que no modifica las limitaciones que puedan derivarse de otras leyes, cuando señala:

"...En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal

previo a acordar la donación...”.

Ahora bien, si la norma reconoce la protección de rango legal a ciertos bienes -entiéndase aquellos que requieren una ley para su desafectación- con mayor razón encontrará el proyecto de ley un límite en la norma de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico. En otras palabras, sería difícilmente conciliable que la disposición respete expresamente la protección de rango legal y, a la vez, tenga la intención de ignorar o eliminar la de rango constitucional. La ausencia de una mención explícita del canon constitucional puede interpretarse, sencillamente, como el reconocimiento tácito de un límite infranqueable.

X.- Con base en los razonamientos expuestos, la mayoría de este Tribunal evacua la consulta en el sentido de que no existen los vicios de inconstitucionalidad alegados.

POR TANTO:

Por mayoría, se evacua la consulta legislativa referente al proyecto "*Ley para Autorizar al Estado y Cualesquiera Instituciones Públicas a Colaborar y Realizar Donaciones a la Asociación Obras del Espíritu Santo*", que se tramita en el expediente legislativo n. °24.582. El magistrado Castillo Viquez salva el voto y declara inevaluable la consulta.

Por mayoría, se evacua la consulta en el sentido de que no existen los vicios de inconstitucionalidad alegados. El magistrado Salazar Alvarado consigna razones particulares.

El magistrado Cruz Castro y la magistrada Garro Vargas salvan el voto y evacuan la consulta en el sentido de que los artículos 1 y 2 del proyecto de ley tienen vicios de inconstitucionalidad.

Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa y a los legisladores consultantes.

Fernando Castillo V.
Presidente

Fernando Cruz C.

Paul Rueda L.

Luis Fdo. Salazar A.

Jorge Araya G.

Anamari Garro V.

Ingrid Hess H.

Exp. n° 25-018303-0007-CO

El magistrado Castillo Viquez salva el voto y declara inevaluable la consulta formulada. Con el debido respeto de la Mayoría y, no obstante haber sido cursada la consulta por disposición del Pleno, considero que la misma resulta inevaluable, por los siguientes motivos:

I.- Sobre la expresión de los motivos como requisitos de admisibilidad de las consultas legislativas. El artículo 99 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, señala claramente que en tratándose de la consulta facultativa de constitucionalidad, la misma deberá plantearse mediante un memorial razonado, en el cual se exprese los aspectos que se cuestionan del proyecto de ley, así como los motivos por los cuales se tuviere duda u objeciones sobre la constitucionalidad del mismo. Esta disposición determina -y así ha sido reconocido de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional- que en el libelo de interposición deba expresarse los artículos del proyecto cuya constitucionalidad se cuestiona o consulta, y manifestarse de manera clara los motivos por los cuales se estima que una norma del proyecto puede ser inconstitucional, pues caso contrario la consulta sería inadmisibile -ver, en este sentido, las sentencias números 5399-95, 501-I-95, 5544-95, 1999-7085, 2001-11643, 2012-09253, 2022-9342, entre otras-. En efecto, sobre el particular ha dicho la Sala lo siguiente:

“...Finalmente, este Tribunal advierte que solo estudiará los alegatos planteados en forma puntual por las legisladoras y los legisladores consultantes, de acuerdo con el ordinal 99 mencionado ut supra y reiterada jurisprudencia constitucional (sentencias nros. 2018005758, 2017019636, 2017003262, 2016018351, 2016012413, 2015001240, 2014018836, 2014003969, 2013013344, 2012017705, 2012015840, 2012013367, 2012002675, 2011015968, 2011015655, 2011014966, 2011012611, 2011005274, 2011005268, 2011000992, 2011000905, 2010016202, 2010012026 y 2010-007630), según la cual las consultas facultativas de constitucionalidad se restringen a analizar lo cuestionado de manera específica, sin que la Sala, en esta vía procesal, extienda el control de constitucional motu proprio a otros temas. Este Tribunal no debe fungir como una especie de asesoría legal con un espectro indefinido de acción, sino, específicamente, como una instancia que, con carácter preventivo en cuanto al fondo y vinculante respecto de la forma, coadyuva en el proceso de formación de las leyes, pero solo despejando las dudas u objeciones de constitucionalidad sometidas a su conocimiento de manera concreta y razonada”. (Sentencia nro. 2024-29411, de las 9:55 horas del 8 de octubre de 2024)

Tal como se ha indicado, los motivos por los cuales se formula la consulta legislativa también deben ser claros y expresos,

detallando las razones por las cuales las personas legisladoras mantienen dudas razonables sobre la constitucionalidad de las normas consultadas. Al respecto, ha dicho la Sala que, si las argumentaciones resultan omisas, insuficientes, o vagas, la consulta debe resultar inadmisibles y, por ende, inevaluables, por cuanto no contaría este Tribunal con los motivos expresos por los cuales pronunciarse. En efecto, ha dicho la Sala que:

“...Ha de recordarse también que la misma ley dispone en su artículo 101 que la Sala evacuará la consulta dictaminando “sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional”, pero el tribunal interpreta que “los aspectos y motivos consultados” son los que, de acuerdo con el artículo 99, cuestionan u objetan el proyecto, o fundamentan la duda que pudieran tener los legisladores acerca de éste. Dado, pues, que la consulta se aparta de lo legalmente establecido, no es de recibo; si el tribunal, no obstante, la admitiera y absolviera, se colocaría en situación que está fuera de los alcances de sus atribuciones”. (Sentencia nro. 2001-11643, reiterada en las sentencias números 2012-9253, 2017-11714, 2021-21204 y 2022-9345, entre otras). El énfasis no es del original.

II.- Sobre la consulta planteada. Las diputadas y diputados consultantes manifiestan tener dudas de constitucionalidad respecto de dos normas del proyecto de ley en cuestión, exponiendo únicamente los siguientes motivos:

1) Se consulta la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, por violación al principio de igualdad, necesidad, idoneidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad. Esas disposiciones señalan lo siguiente:

“Artículo 1. El Estado y sus instituciones podrán apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.”

“Artículo 2. Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualquier otra entidad pública, sin importar su forma de organización y naturaleza para que donen, a la Asociación Obras del Espíritu Santo, toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación”.

Sobre este punto, se consulta si estas normas resultan inconstitucionales por establecer un trato discriminatorio, al excluir de esta autorización a todas las demás organizaciones sociales que trabajan con los mismos objetivos y poblaciones que la Asociación autorizada en la iniciativa, pues se crea una diferenciación sin motivación específica que la respalde. Señalan que no advierten en tal distinción, los elementos necesarios que den origen a un trato diferenciado entre organizaciones que persiguen un mismo fin social en el país.

2) También se consulta a esta Sala, si el mismo artículo 2 del proyecto de ley lesiona el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, por cuanto aducen que esa norma solo dispone una consideración respecto de los bienes inmuebles afectados al dominio público por medio de una ley, pero deja de lado la prohibición constitucional dispuesta en el artículo 121 inciso 14) de la Constitución, permitiendo a las instituciones públicas donar toda clase de bienes muebles o inmuebles, ceder derechos, dentro de los cuales están los protegidos por la Constitución como los relacionados con el patrimonio natural del Estado, por ejemplo.

A) Respecto del primer alegato, estimo importante precisar que, cuando se alega la violación a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, este Tribunal ha señalado que no basta con aducir su violación, sino que debe desarrollarse algún ejercicio de ponderación al respecto aportando un parámetro de comparación, y realizando el test de razonabilidad y proporcionalidad y sus debidos componentes de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Veamos:

“...Por otro lado, las diputadas y los diputados aducen una posible violación al derecho de defensa, ya que el numeral 20 bis consultado pretende brindar un plazo inadecuado y contrario al principio de razonabilidad y proporcionalidad de solo tres días, a los efectos de que la persona pueda recabar la prueba necesaria que, en muchos casos, podría implicar retrotraerse a mucho tiempo atrás. Empero, este Tribunal no observa algún análisis de tal principio en relación con el derecho que se considera vulnerado y ni siquiera se desarrolló algún ejercicio de ponderación al respecto, como el test de razonabilidad y proporcionalidad, el cual la Sala ha indicado que está compuesto por los siguientes componentes: “legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, la autoridad competente debe elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aunque una medida sea idónea y necesaria, será irrazonables si lesiona el contenido esencial de otro derecho fundamental, si lo vacía de contenido” (ver la sentencia nro. 2021-015417 de las 13: y 15 horas del 6 de julio de 2021 y la nro. 2013-1276 de las 14:50 horas del 29 de enero de 2013, reiterada en la nro. 2016-2706 de las 16:15 horas del 23 de febrero de 2016)”. (Sentencia nro. 2024-29411, de las 9:55 horas del 8 de octubre de 2024)

En el *sub examine*, si bien las personas legisladoras se refirieron a esos componentes del test de razonabilidad, únicamente indicaron en qué consisten esos elementos, sin aplicarlos a las normas cuestionadas, ni establecer de modo alguno, cómo de forma concreta resultarían vulnerados tales principios; solamente indicaron lo siguiente:

“...a partir del análisis de los artículos 1 y 2 consultados, así como la exposición de motivos de la iniciativa, las diputaciones consultantes no logran identificar la presencia de ninguno de estos elementos necesarios que den origen a un trato diferenciado

entre organizaciones que persiguen un mismo fin social en el país. Por esta razón, la regulación legal de los derechos fundamentales debe responder a criterios de necesidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad como lo ha dicho esta Sala en diversas oportunidades. Requieren entonces ser sometidas a un examen de constitucionalidad cuyo resultado compruebe que la medida cumple con esas exigencias. Así las cosas, la necesidad, idoneidad, legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad en sentido estricto, constituyen las bases para poder determinar la proporcionalidad de las normas. **La necesidad se refiere a que, entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar el objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona. La idoneidad se refiere a que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido. La legitimidad exige que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto, dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, es decir, no le sea inexigible a la persona. Así las cosas, consultamos a la Sala Constitucional si los artículos 1 y 2 del proyecto de ley 24.582, violentan el principio de igualdad constitucional consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, así como los principios constitucionales de necesidad, idoneidad, legitimidad, proporcionalidad y razonabilidad de las normas...**"

A partir de lo anterior, en mi criterio, las personas legisladoras no justificaron suficiente y adecuadamente las dudas de constitucionalidad que manifiestan tener respecto de los artículos 1 y 2 del proyecto consultado y su aducida vulneración al principio de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Se limitaron a mencionar el principio que estiman podría vulnerarse, sin presentar argumento alguno que sustente lo dicho. De manera que, lo anterior impide al suscrito pronunciarse al respecto, pues tal y como ya se ha indicado, resultaría impropio para la Sala, emitir criterio alguno sin la certeza de los aspectos consultados por las personas legisladoras, que son quienes tienen la competencia para plantear las dudas de constitucionalidad en estos procesos.

B) En relación con la segunda duda de constitucionalidad respecto del artículo 2 del proyecto consultado, su inadmisibilidad no radica en la falta de fundamentación, sino en el fundamento del cuestionamiento mismo, por tratarse de una cuestión de técnica legislativa. En criterio de las personas legisladoras consultantes, ese numeral lesiona el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, por cuanto en el proyecto de ley solo se dispone una consideración respecto de los bienes inmuebles afectados al dominio público por medio de una ley, pero no excluye expresamente los bienes dispuestos en el artículo 121 inciso 14) de la Constitución, que no pueden salir del dominio del Estado y como ejemplo, señalan los relacionados con el patrimonio natural del Estado. Sin embargo, en criterio del suscrito, ello no sería motivo de inconstitucionalidad alguna, pues el hecho de que la norma no lo prohíba expresamente, no quiere decir tampoco que la Constitución no aplique directamente y toda la legislación que existe al respecto. Lo aducido por las y los consultantes consiste más en un tema de técnica legislativa, pues determinar si la norma debió contemplar o no expresamente que esos bienes estaban excluidos, competía a la propia Asamblea. Sin embargo, bajo el principio de legalidad la Administración solo puede hacer lo que le está permitido y tal como los propios consultantes refieren, existen bienes que por propia disposición expresa del Constituyente no pueden salir del dominio del Estado, de manera que, aun cuando no se contemple tal exclusión en el artículo 2 consultado, ello no implica, de modo alguno, que cuando se refiere a la posibilidad de traspasar el dominio de ciertos bienes o derechos a los cuales se hace ahí alusión, pueda tratarse de aquellos que están prohibidos expresamente en la Constitución. Sobre la técnica legislativa, este Tribunal ha señalado en su jurisprudencia, que no todo problema de técnica legislativa implica una inconstitucionalidad. En sentencia nro. 2023-26714, de las 13:26 horas del 18 de octubre de 2023, se indicó lo siguiente:

"...Ahora, también se acusa en varias ocasiones que existe técnica legislativa deficiente; sin embargo, ello no implica una situación de inexorable relevancia constitucional. No todo problema de técnica legislativa implica una inconstitucionalidad. En ese sentido, las conductas que se regulan en las normas impugnadas y las sanciones establecidas no entrañan algún supuesto que amerite la intervención de esta Cámara."

Y en sentencia nro. 2021-27601, de las 12:15 horas del 8 de diciembre de 2021, se dispuso:

"...considera este Tribunal que, de manera evidente, tales aspectos corresponden a una cuestión de técnica legislativa que debe ser verificada y rectificadas, eventualmente, por los legisladores, sin que por su propia condición sean vicios de inconstitucionalidad propiamente dichos. Se trata entonces de problemas de redacción, que no inciden de modo alguno en la constitucionalidad del proyecto".

Por todo lo expuesto, considero que, la omisión apuntada por las personas legisladoras consultantes, no incide en este caso, en modo alguno, en la constitucionalidad del proyecto.

III.- En virtud de lo aquí señalado, salvo el voto y declaro que no ha lugar a evacuar la consulta formulada, al incumplir los requisitos establecidos al efecto por la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Fernando Castillo V.

Exp. N° 25-018303-0007-CO

RAZONES PARTICULARES DEL MAGISTRADO SALAZAR ALVARADO.

Con el debido respeto, estimo necesario dejar constando estas razones particulares, y reafirmar que no es extraño, para el

legislador costarricense, otorgar autorizaciones como la que está bajo examen, para que las instituciones públicas del Estado, en sentido amplio, puedan donar bienes inmuebles, bienes muebles y recursos a las asociaciones de bien social.

Basta con hacer un barrido por el ordenamiento jurídico, para encontrar disposiciones vigentes similares a las que se discuten en la Asamblea Legislativa, que han permitido al legislador determinar la donación de bienes inmuebles, bienes muebles y recursos económicos o fondos.

El legislador cuenta con la discrecionalidad legislativa para juzgar y otorgar, en casos muy calificados, tales beneficios, como bien se indica en muchos de los informes de las instituciones consultadas sobre el proyecto de ley en cuestión.

Además, esto es conducente para que el voto de mayoría se fije acertadamente, y que comparto, de que las normas consultadas están redactadas en un lenguaje facultativo, no preceptivo, de autorizaciones que pueden o no ser ejercidas en favor de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Es claro, que este tipo de autorizaciones no se dispensan de forma laxa o ligera, sino que deben existir para casos en los que concretamente se tiene evidencia de profundos beneficios sociales, porque esas acciones se convierten en instrumentos para levantar a las personas de su condición de vulnerabilidad, de forma integral, sea salud física y mental, educación, y por qué no, recreativos y espirituales.

Como lo ha establecido la Sala en otra oportunidad, estimo aplicable la doctrina jurisprudencial sobre la igualdad ante la ley contenida en la Sentencia N° 2011-004575 de las 15:27 horas del 6 de abril de 2011, que dice:

"Igualdad en la ley supone que todos debemos estar sometidos razonablemente a los mismos estándares y disfrutar los mismos mecanismos jurídicos que permitan hacerlo valer; responde a una exigencia del principio de generalidad frente a los privilegios, que precisamente empezaron a combatirse desde la revolución francesa, en cuanto exigía un trato igual o similar para todos quienes se encontraran en un mismo supuesto de hecho o en situaciones cuyas diferencias reales carecen de relevancia. Las normas jurídicas en consecuencia deben estar redactadas de la forma más impersonal y universal que sea posible, salvo que, los privilegios se justifiquen con base en normas constitucionales o de los derechos humanos que permitan tales distinciones o persigan esos fines, para alcanzar un derecho real y razonable que garantice una mayor igualdad de hecho o con el fin de compensarla. Pero tal mecanismo debe estar justificado no sólo en que la medida de referencia sea útil, sino debe ser necesaria para lograr un objetivo legítimo y de derecho de igual rango en una sociedad democrática, como lo han establecido los tribunales internacionales de derechos humanos".

Por otra parte, en la misma sentencia se indicó que:

"Cuando el Estado concede un derecho que no se fundamenta directamente en una norma constitucional o de grado superior, debe hacerlo sin discriminación, dado que el producto del propio legislador se encuentra limitado por un ordenamiento jurídico superior que le controla. Por otra parte, el principio de generalidad cede si hay razones fundadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, consecuentemente es posible discriminar o dar un trato diverso a quienes se encuentren en situaciones disímiles o diversas de hecho, caso contrario, si no las hay el legislador no puede establecerlas, aunque goce de la discrecionalidad y la libertad de configuración del derecho".

La cuestión que debe preguntarse en este momento de la discusión, es si la Asociación Obras del Espíritu Santo (AOES) se encuentra en condiciones similares a las establecidas en otras leyes, que permiten las donaciones a otras instituciones de bien social. Lo anterior no solo basado en el principio de iura novit curia, sino que también, en la necesidad de una ponderación adecuada de los alcances de la iniciativa que nos ocupa.

Tan solo este año, mediante la Ley N° 10632 del 28 de enero de 2025, se promulgó la ley que autoriza a las instituciones autónomas y semiautónomas, los entes descentralizados del Estado y las municipalidades, para apoyar y colaborar con la misión humanitaria de la Cruz Roja Costarricense, incluido estas últimas en apoyo financiero que proviene de lo recaudado del impuesto de patentes municipales, y otras fuentes de ingreso. Lo mismo que la Ley N° 9077 del 26 de septiembre de 2012 en la que autoriza a todas las instituciones y órganos de la Administración Pública central y descentralizada, empresas públicas, para que donen o cedan en administración, de forma directa, mediando el procedimiento legal, bienes muebles de su propiedad (artículo 2), y en el mismo sentido expresado sobre los bienes inmuebles de su propiedad (artículo 3), para destinarlos "... al cumplimiento de los objetivos y programas del Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura administrado por la Fundación Ayúdenos para Ayudar". Asimismo, la Ley N° 8207 de 03 de enero de 2002, que declara de utilidad pública el Programa de Informática Educativa del Ministerio de Educación Pública, que es ejecutado por la Fundación Omar Dengo, y autoriza a la institucionalidad costarricense (Estado y sus instituciones) trasladar fondos a la mencionada Fundación para sostener, fortalecer y ampliar el mencionado programa; dichos recursos estarían bajo la vigilancia de la Contraloría General de la República. En otra Ley, N° 7266 de 11 de noviembre de 1991, para el Apoyo a la Catedral Metropolitana y otros templos católicos, se autoriza a las instituciones descentralizadas y empresas públicas para donar a la "Fundación para la restauración de la Catedral Metropolitana y otros Templos y Monumentos Católicos". Igualmente, mediante la Ley N° 6348 de 3 de septiembre de 1979, se hace también la autorización para que las instituciones autónomas y semiautónomas, municipalidades, Junta de Protección Social, Poder Ejecutivo y cualquier corporación de derecho público, hacer donaciones a la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños, en favor de la construcción y administración de un Parque Nacional de Diversiones. También, mediante la Ley N° 3992 de 3 de noviembre de 1967 establece que el Estado cooperará con el sostenimiento y desarrollo de la Asociación de Scouts de Costa Rica.

Es evidente, de todo lo anterior, que las autorizaciones dadas son amplias y suficientes para entender un compromiso del Estado costarricense de que su institucionalidad pública pueda contribuir -voluntariamente- a las asociaciones finales de cada ley, con fines filantrópicos, humanitarios, altruistas y religiosos, sin que nada de ello ofenda la Constitución Política.

La respuesta es clara, sin mucha dificultad, con el buen criterio de que se encuentra en iguales condiciones que las demás leyes, y dado que, se encuentra suficientemente justificado en la gran extensión de la obra social que, a través de la Asociación Obras del

Espíritu Santo, se hace en la sociedad costarricense; asimismo, no puede desconocerse la condición refleja, respecto del carácter religioso que tiene, no solo por su nombre, como por su liderazgo. Estas características no pueden desligarse de la discusión, mucho menos impedir que el legislador pueda exceptuar del principio de generalidad (como lo ha hecho para otras asociaciones) y crear, según esta facultad constitucionalmente concedida al legislador, para poder crear una diferenciación para esta asociación, por su obra y alcance social.

Al materializar la acción social, no se puede ignorar el liderazgo y la orientación que tiene con un impacto profundo en la sociedad costarricense.

Así, a propósito de la discusión, es importante volver a traer a colación que, en la exposición de motivos del proyecto de ley, se indica información importante:

“Desde su fundación, hace 24 años, la AOES se dedica a la atención integral de poblaciones en condición de pobreza extrema, pobreza y alto riesgo social, con especial énfasis en la niñez, brindándoles una amplia gama de servicios, que incluyen albergues, comedores, actividades recreativas, deportivas y culturales, educación, evangelización, atención a su salud física, mental y espiritual, apoyo legal, entre otros.

Actualmente, la AOES atiende a más de 200.000 beneficiarios mensuales, de los cuales 150.000 son niños, labor que realiza mediante los siguientes programas sociales:

Alimentación:

- Comedores integrales (infantiles y maternos).
- Comedores móviles (precarios, lugares con presencia de habitantes de calle (zonas rojas), áreas afectadas por catástrofes naturales y/o siniestros), otros.
- Donación de diarios familiares (canasta básica).
- Donación de alimentos a organizaciones sociales, educativas, religiosas, comunitarias, entre otras.
- Comedor para adultos mayores.

Educación:

- Centro Educativo de la Alegría (CEA).
- Centro de Atención Integral Guardería (niños menores de seis años).
- Escuela para padres.
- Centro de cómputo.
- Educación musical.
- Enseñanza de idiomas (inglés y mandarín).
- Sistema de becas (escolares, colegiales, técnicas, universitarias y otros).
- Otros.

Salud:

- Consultorios de la Alegría Obras del Espíritu Santo.
- Ferias de la salud en diferentes comunidades (pediatría, odontología, oftalmología, medicina general, ginecología, psicología y otras).
- Farmacia de la Alegría.

Albergues de la Alegría:

- Infantiles.
- Juveniles.
- Mujeres jefas de hogar con niños.
- Adultos mayores (centro diurno).
- Migrantes en tránsito y solicitantes de refugio.

Asesoría:

- Trabajo social.
- Apoyo espiritual.
- Apoyo legal (consultorios jurídicos San Miguel Arcángel).
- Apoyo psicológico.

Promoción humana:

- Talleres de formación, educación, emprendedurismo y empresarialismo.
- Cooperativismo.
- Bolsa de empleo.

Recreación, deporte y cultura:

- Parque de la Alegría El Arca de Noé (Zoológico Sinac / Granja Senasa).
- Clases de natación, fútbol, baloncesto y voleibol.
- Danza.
- Piscinas.
- Carruseles.
- Orquesta de Cuerdas de la Alegría (Sinem).
- Canchas sintéticas de Fútbol de la Alegría, cancha de baloncesto y voleibol.
- Grupos de guías y scouts (tropa 33)".

Se agrega, que la actividad positiva de esta institución en la sociedad es innegable, y según quedó bien expuesto, obtuvo del Instituto Mixto de Ayuda Social una declaratoria de que: “Posee el carácter de Organización de Bienestar Social (OBS), otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, según Certificación DDS-DASAI-CERT-00109-2024, por lo que se encuentra habilitada para recibir recursos públicos. Además, cuenta con Declaratoria de Utilidad Pública, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N.º35108-J del 02 de marzo de 2009, el cual en su artículo 1 establece: Artículo 1.- Declárese de Utilidad Pública para los intereses del Estado

la Asociación Obras del Espíritu Santo, cédula de persona jurídica número 3-002-344562”.

Para el suscrito, la disposición consultada no es ni extraña ni exorbitante para no ser considerada como un mecanismo legítimo, para que se puedan destinar ciertos bienes y recursos del Estado, y mucho menos encontrar razones que difieren a los demás casos aprobados por el legislador con anterioridad, y que aún pertenecen al ordenamiento jurídico. En este sentido, se cumple con la razonabilidad en el fin, que no ofende, en modo alguno, los fines previstos en la propia Constitución Política; por el contrario, se ajusta a él al ser necesario, idóneo y proporcional al servicio que una asociación de este calibre brinda a la sociedad costarricense. Las mismas instituciones consultadas en el proyecto de ley concuerdan con este alcance social.

Argumentar que el beneficio se recibe únicamente a una persona jurídica, es, en realidad, una falacia, que lejos de ayudar a la sociedad costarricense con asociaciones que se destacan y encomiendan labores de altísimo beneficio social, cuyos móviles morales, personales y espirituales son insustituibles y dicilmente pueden ser ejecutadas por el Estado. Llevado a una interpretación *ad absurdum*, nos haría arribar a otra conclusión muy lamentable, que es admitir que, en los demás casos aquí examinados, existe el mismo vicio de discriminación, que obligaría al Estado legislador el deber de eliminarlos del ordenamiento jurídico.

Es claro que el legislador estaría otorgando una autorización que deberá someterse caso por caso al análisis institucional para su procedencia, así como la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación; y, en el cual, estaría facultado hacer de conformidad con su discrecionalidad legislativa, en consonancia con la igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. El corte religioso de la Asociación Obras del Espíritu Santo, tanto por su nombre como por su cabeza visible, y actividad superlativa en la sociedad, la eleva y pone en sintonía con otros valores de la sociedad costarricense, como lo es el Estado confesional, dispuesto en el artículo 75, de la Constitución Política).

Y, en cuanto al quebranto del artículo 121.14, de la Constitución Política, acompaño a la mayoría en cuanto a que no es posible aceptar que el legislador puede acortar su campo de acción al señalar el procedimiento de desafectación de los bienes de dominio público, sin aceptar que también ese efecto estaría implícito con eficacia directa, según los límites establecidos en la Constitución Política.

En razón de todo lo anterior, dejo estas razones particulares, y estimo que no existe ninguna inconstitucionalidad que declarar en el proyecto de ley consultado para que la Asociación Obras del Espíritu Santo pueda recibir donaciones del Estado y sus instituciones.

Luis Fdo. Salazar A.

Exp. n.º25-018303-0007-CO

Res. 2025025309

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO Y LA MAGISTRADA GARRO VARGAS, CON REDACCIÓN DE LA SEGUNDA.

Contenido

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

II.- OBJETO DE LA CONSULTA

III.- LA TRAMITACIÓN DEL EXP. LEGISLATIVO 24.582

IV.- SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

V.- CRITERIOS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO

VI.- JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

VII.- SOBRE LA FIGURA DE LAS DONACIONES Y LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

VIII.- SOBRE LA AOES Y LAS LABORES QUE REALIZA

IX.- ANALISIS SOBRE LAS DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD

A.- Sobre los arts. 1 y 2, y la presunta violación de varios principios

B.- Sobre el art. 2 y la presunta violación al art. 121.14) constitucional

C.- Corolarios

D.- Reflexiones finales

X.- CONCLUSIÓN

Con el respeto acostumbrado, salvamos el voto y estimamos que los artículos cuestionados del proyecto de ley en la presente consulta deben ser declarados inconstitucionales con base en las siguientes consideraciones.

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo es necesario recordar que tratándose de las consultas legislativas facultativas de constitucionalidad –como la que ahora se conoce–, y de conformidad con la aplicación e integración de lo establecido en los arts. 99 y 101 de la LJC, esta Sala ha señalado que su conocimiento se circunscribe únicamente a los argumentos concretos planteados por los diputados y las diputadas

consultantes en su escrito de interposición, y no a otros que pudieran derivarse pero que no hayan sido así planteados. En la opinión consultiva n.º **2022-9345** se advirtió lo siguiente:

“En efecto, mediante sentencia número 2001-11643 –reiterada, entre otras, en sentencias números 2012-9253, 2017-11714 y 2021-21204–, señaló la Sala:

‘Ha de recordarse también que la misma ley dispone en su artículo 101 que la Sala evacuará la consulta dictaminando “sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional”, pero el tribunal interpreta que “los aspectos y motivos consultados” son los que, de acuerdo con el artículo 99, cuestionan u objetan el proyecto, o fundamentan la duda que pudieran tener los legisladores acerca de éste. Dado, pues, que la consulta se aparta de lo legalmente establecido, no es de recibo; si el tribunal, no obstante, la admitiera y absolviera, se colocaría en situación que está fuera de los alcances de sus atribuciones’.

Este criterio fue reiterado y consolidado por la jurisprudencia de la Sala, al determinar, en la ya citada sentencia número 2012-9253 que:

‘[E]sto es así por cuanto «tratándose de consultas legislativas de tipo facultativo, «la competencia de la Sala Constitucional tiene origen en las dudas o reparos de constitucionalidad que formulen los legisladores» –sentencia 2001-12459–, de forma que si tales argumentos no existen como tal, o bien, cuando los propios diputados consultantes manifiesten carecer de dudas sobre la constitucionalidad de las normas o proyectos consultados, resultaría impropio para la Sala emitir criterio alguno, pues se estaría en supuestos que trascienden las competencias de la Sala en materia de consultas legislativas de constitucionalidad –sentencia 2002-3460–.’

En este sentido, es necesario indicar que esta Sala se avocará a estudiar únicamente los alegatos planteados en forma puntual por los consultantes y no otras cuestiones generales de constitucionalidad del proyecto de ley en alusión, de conformidad con lo regulado en el artículo 99 de la ley que rige esta jurisdicción, por lo que se omite todo pronunciamiento sobre vicios de procedimiento y de fondo no alegados en tiempo por las diputadas y los diputados consultantes”.

En idéntico sentido al expuesto, esta Sala se pronunciará exclusivamente sobre las dudas de constitucionalidad debidamente fundamentadas por los legisladores promotores de este proceso consultivo.

Por otro lado, mediante memorial recibido en la Secretaría de la Sala el **21 de julio de 2025** se apersonó al proceso el diputado Óscar Izquierdo Sandí con un documento denominado “escrito para mejor resolver”. Dichas manifestaciones deben ser desestimadas, con base en las siguientes consideraciones.

Al respecto, esta Sala ha advertido que la intervención adhesiva activa o pasiva está prevista para los procesos de amparo en los que existen contra interesados y particularmente para quien deriva un interés legítimo de la sentencia final (art. 34 LJC) y no para los mecanismos de consulta en los que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley (opinión consultiva n.º **2003-14606**). Es por ese motivo que esta Sala no admite las figuras de “amicus curiae” o de coadyuvancias. Así en la opinión consultiva n.º **2019-020596** se resolvió lo siguiente:

“II.- Sobre las gestiones amicus curiae. En lo que se refiere a las diferentes gestiones amicus curiae presentadas al expediente, éstas no se deben tener en cuenta para resolver las consultas que nos ocupan, al no estar, ese tipo de solicitudes, reconocidos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo que sí sucede con las coadyuvancias en los procesos de amparo, de hábeas corpus y de las acciones de inconstitucionalidad, y porque no forman parte del control previo de constitucionalidad (véase Sentencias N° 2004-1603 de las 9:30 horas del 17 de febrero de 2004 y N° 2008-15760 de las 14:30 horas del 22 de octubre de 2008, entre otras)”. (Lo destacado no corresponde al original).

Asimismo, en la opinión consultiva n.º **2022-2872** se aclaró lo siguiente:

“No obstante, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, las gestiones de coadyuvancia son improcedentes en las consultas de constitucionalidad. Recientemente, al resolver la consulta facultativa de constitucionalidad respecto del proyecto de “Ley Marco de Empleo Público”, expediente legislativo n.º 21.336, en el que fue presentada gran cantidad de gestiones por diferentes organizaciones sociales e incluso miembros de la Asamblea Legislativa, por opinión consultiva n.º 2021-017098, la Sala indicó lo siguiente:

“Sobre todas estas gestiones, con manifestaciones a favor y en contra del proyecto consultado, procede señalar que la intervención adhesiva activa o pasiva no está prevista para los mecanismos de consulta legislativa, en lo que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley, lo que sí procede en los procesos de amparo o de acciones de inconstitucionalidad, artículos 34 y 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; tal como lo indicado esta Sala en casos anteriores por tratarse la consulta facultativa de constitucionalidad de un proyecto de ley, siendo un proceso donde no se admiten coadyuvancias, ni a favor ni en contra del proyecto consultado, lo que procede es la denegatoria del trámite de todos estos escritos (ver al respecto los votos n° 2019-020596, n° 2007-009469, n° 2005-009618, n° 2004-01603, entre otros)”. (Lo destacado no corresponde al original).

En armonía con lo anterior, a tenor de los precedentes sobre las intervenciones adhesivas activas o pasivas, las cuales no están reguladas en la LJC para los mecanismos de control previo de constitucionalidad, lo procedente es no atender esta gestión, como en efecto se dispone”. (Lo destacado no corresponde al original).

De conformidad con lo expuesto –y sin perjuicio de la alusión que se hará más adelante–, tal como lo hace la mayoría, coincidimos en que lo procedente es no atender la gestión planteada.

II.- OBJETO DE LA CONSULTA

Aunque queda consignado en la resolución de la mayoría, no está de más señalar que las dudas de constitucionalidad se pueden agrupar en dos agravios que se van a desarrollar en lo sucesivo en acápites independientes. Sin embargo, las normas concretamente consultadas son las siguientes:

Art. 1- El Estado y sus instituciones podrán apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Art. 2- Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualquier otra entidad pública, sin importar su forma de organización y naturaleza, para que donen, a la Asociación Obras del Espíritu Santo, toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación.

En lo relativo a los arts. 1 y 2 se cuestiona si se da una lesión al principio de igualdad, en relación con los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Lo anterior, por cuanto dichos numerales establecen, respectivamente, una disposición para que las instituciones públicas apoyen a la Asociación Obras del Espíritu Santo (AOES) y una autorización general a todas las instituciones públicas para que realicen cualquier tipo de donación a esta organización, sin que se logre identificar una motivación concreta, razonable y proporcional para dar pie a un trato distinto entre organizaciones con un mismo fin de servicio social.

Respecto del art. 2 se consulta si la amplitud del numeral deja de lado la prohibición constitucional dispuesta en el art. 121 inciso 14), lo que permitiría a las instituciones públicas donar toda clase de bienes muebles e inmuebles y ceder derechos, dentro de los cuales están los protegidos por la Constitución como los relacionados con el PNE, por ejemplo.

III.- LA TRAMITACIÓN DEL EXP. LEGISLATIVO 24.582

El *iter* —en términos generales— del proyecto de “**AUTORIZACIÓN AL ESTADO Y A CUALESQUIERA INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA QUE COLABOREN Y REALICEN DONACIONES A LA ASOCIACIÓN OBRAS DEL ESPÍRITU SANTO**”, tramitado en el expediente legislativo n.º24.582, ha sido el siguiente:

1. El proyecto de ley fue planteado ante la Secretaría del Directorio Legislativo el **19 de setiembre de 2024** por parte del diputado Óscar Izquierdo Sandí (ver folios 1-8 de la copia del expediente legislativo, tomo I).
2. El presidente de la Asamblea Legislativa ordenó el traslado del expediente ante la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración para el dictamen correspondiente (ver folio 11 de la copia del expediente legislativo, tomo I).
3. El proyecto de ley fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º187 del 08 de octubre de 2024.
4. El proyecto de ley fue sometido a consulta de las siguientes instituciones: Consejo Nacional de Rectores, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Banco Central de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Colegio San Luis Gonzaga, Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, Consejo Nacional de Producción, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Ferrocarriles, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Junta de la Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Junta de Protección Social (JPS), Patronato Nacional de la Infancia, Patronato Nacional de Ciegos, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, Universidad de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura, Corte Suprema de Justicia, todas las municipalidades, Caja Costarricense de Seguro Social, la Procuraduría General de la República (PGR), CGR, Defensoría de los Habitantes y Ministerio de Hacienda (ver folios 35-389 de los tomos I y II de la copia certificada del expediente legislativo).
5. El **4 de diciembre de 2024** se aportó al expediente el informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos (ver folios 429-439 del tomo II de la copia del expediente legislativo).
6. El **28 de enero de 2025** se adjuntó al trámite legislativo el informe afirmativo de mayoría de la subcomisión designada para conocer el proyecto de ley (ver folios 497-511 del tomo II de la copia del expediente legislativo).
7. En la sesión ordinaria n.º33 del **29 de enero de 2025** de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración se aprobó el informe de la subcomisión, se aprobaron dos mociones de fondo y seguidamente se aprobó una moción de orden para que el texto dictaminado del proyecto fuera nuevamente consultado a las municipalidades, universidades públicas, instituciones autónomas, Poder Judicial, CGR, bancos comerciales del Estado y Consejo Nacional de Rectores y otra moción para que se publique en el Diario Oficial La Gaceta (ver acta a folios 521-533 del tomo II de la copia del expediente legislativo).
8. El proyecto de ley dictaminado en comisión fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta, al Alcance n.º24 del 6 de febrero de 2025.
9. En el expediente legislativo consta el dictamen afirmativo de mayoría de la comisión dictaminadora (ver folio 962-973 del expediente legislativo, tomo III).
10. El expediente legislativo fue elevado ante el Plenario Legislativo el **10 de febrero de 2025** (ver folio 975 del expediente legislativo, tomo III).
11. La discusión en el Plenario inició en la sesión ordinaria n.º119 del **1º de abril de 2025** y luego del conocimiento de varias mociones de fondo vía art. 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), recibió votación de primer debate en la sesión ordinaria n.º27 del **19 de junio de 2025** (ver folios 1103-1389 de la copia del expediente legislativo, tomos IV y V; el primer informe de siete

mociones de fondo rechazadas se encuentra visible a folios 1157-1172 del tomo IV y el segundo informe de mociones, con una moción de fondo aprobada y las demás rechazadas consta a folios 1235-1326 del tomo V).

IV.- SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Como se mencionó previamente, el proyecto de ley fue planteado ante la Secretaría del Directorio Legislativo el **19 de setiembre de 2024** por parte del diputado Óscar Izquierdo Sandí. Según se detalló en la iniciativa y en la exposición de motivos, mediante el presente proyecto de ley se propone, lo siguiente:

“En consecuencia, mediante el presente proyecto de ley se propone dotarla de una autorización que a nivel legal le permita recibir del Estado costarricense y de cualquier otra institución pública su colaboración y el recibo de donaciones a favor de dicha Asociación, que además cuenta con los reconocimientos que han sido señalados antes”.

En la exposición de motivos se enunció qué tipo de organización es la AOES:

“La Asociación Obras del Espíritu Santo (AOES) es una organización no gubernamental y sin fines de lucro fundada en el año 2000 por el Pbro. Sergio Valverde Espinoza, en barrio Cristo Rey, San José. Fue constituida al amparo de la Ley de Asociaciones, (Ley N.º 218 de 8 de agosto de 1939, y sus reformas) y se encuentra debidamente inscrita en el Registro de Asociaciones bajo el expediente 15233, tomo 561, asiento 13069, consecutivo uno”.

Asimismo, se reconoció que, en virtud de sus características, recibió el carácter de Organización de Bienestar Social otorgado por el IMAS lo que la habilita para recibir recursos públicos y tiene una declaratoria de utilidad pública:

“Posee el carácter de Organización de Bienestar Social (OBS), otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, según Certificación DDS-DASAI-CERT-00109-2024, por lo que se encuentra habilitada para recibir recursos públicos. Además, cuenta con Declaratoria de Utilidad Pública, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N.º 35108-J del 02 de marzo de 2009, el cual en su artículo 1 establece:

Artículo 1.- Declárese de Utilidad Pública para los intereses del Estado la Asociación Obras del Espíritu Santo, cédula de persona jurídica número 3-002-344562”.

También se reconoce que cuenta con una autorización del Ministerio de Hacienda para recibir donaciones del sector público y privado que son deducibles del impuesto de renta y de zonas francas:

“La AOES está autorizada por el Ministerio de Hacienda para recibir donaciones del sector público y del sector privado deducibles del impuesto de renta y de zonas francas. Asimismo, por la Tesorería Nacional para recibir donaciones mediante deducción de planilla del sector público”.

En lo relativo a la rendición de cuentas, se afirmó de forma genérica que la AOES rinde cuentas y acreditaciones ante varias instituciones, a saber:

“La organización mantiene acreditaciones y rinde cuentas ante diversas instituciones, como la Contraloría General de la República, el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ-Sinem), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae-Sinac), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG-Senasa), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Junta de Protección Social (JPS), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y las municipalidades donde tiene presencia”.

Además, se justifica que cuenta con auditorías de control interno y externo:

“La AOES cuenta con firmas de auditoría de control interno y externo que velan por una administración adecuada y un uso eficiente de los recursos, así como con políticas de rendición de cuentas periódicas. Esto incluye la revisión anual de los estados financieros debidamente auditados por parte de la Contraloría General de la República para la aprobación de presupuestos de donaciones del Estado”.

A continuación, se detallan las labores de acción social que se llevan a cabo por parte de la AOES:

“Desde su fundación, hace 24 años, la AOES se dedica a la atención integral de poblaciones en condición de pobreza extrema, pobreza y alto riesgo social, con especial énfasis en la niñez, brindándoles una amplia gama de servicios, que incluyen albergues, comedores, actividades recreativas, deportivas y culturales, educación, evangelización, atención a su salud física, mental y espiritual, apoyo legal, entre otros.

Actualmente, la AOES atiende a más de 200.000 beneficiarios mensuales, de los cuales 150.000 son niños, labor que realiza mediante los siguientes programas sociales:

Alimentación:

- Comedores integrales (infantiles y maternos).
- Comedores móviles (precarios, lugares con presencia de habitantes de calle (zonas rojas), áreas afectadas por catástrofes naturales y/o siniestros), otros.
- Donación de diarios familiares (canasta básica).
- Donación de alimentos a organizaciones sociales, educativas, religiosas, comunitarias, entre otras.
- Comedor para adultos mayores.

Educación:

- *Centro Educativo de la Alegría (CEA).*
- *Centro de Atención Integral Guardería (niños menores de seis años).*
- *Escuela para padres.*
- *Centro de cómputo.*
- *Educación musical.*
- *Enseñanza de idiomas (inglés y mandarín).*
- *Sistema de becas (escolares, colegiales, técnicas, universitarias y otros).*
- *Otros.*

Salud:

- *Consultorios de la Alegría Obras del Espíritu Santo.*
- *Ferías de la salud en diferentes comunidades (pediatría, odontología, oftalmología, medicina general, ginecología, psicología y otras).*
- *Farmacia de la Alegría.*

Albergues de la Alegría:

- *Infantiles.*
- *Juveniles.*
- *Mujeres jefas de hogar con niños.*
- *Adultos mayores (centro diurno).*
- *Migrantes en tránsito y solicitantes de refugio.*

Asesoría:

- *Trabajo social.*
- *Apoyo espiritual.*
- *Apoyo legal (consultorios jurídicos San Miguel Arcángel).*
- *Apoyo psicológico.*

Promoción humana:

- *Talleres de formación, educación, emprendedurismo y empresarismo.*
- *Cooperativismo.*
- *Bolsa de empleo.*

Recreación, deporte y cultura:

- *Parque de la Alegría El Arca de Noé (Zoológico Sinac / Granja Senasa).*
- *Clases de natación, fútbol, baloncesto y voleibol.*
- *Danza.*
- *Piscinas.*
- *Carruseles.*
- *Orquesta de Cuerdas de la Alegría (Sinem).*
- *Canchas sintéticas de Fútbol de la Alegría, cancha de baloncesto y voleibol.*
- *Grupos de guías y scouts (tropa 33)".*

La exposición de motivos también parte del reconocimiento de que actualmente la asociación lleva a cabo alianzas con el propósito de ejecutar sus proyectos:

"La AOES, para el cumplimiento de tan diversos programas, ha desarrollado alianzas con instituciones públicas y privadas, así como con profesionales de diferentes disciplinas que contribuyen a su desempeño, contando con una estructura administrativa sólida con sus respectivos manuales, políticas y procedimientos".

Finalmente, el proyecto enuncia algunos programas y lugares donde se ejecutan:

Los siguientes son algunos de los lugares en el país donde la AOES desarrolla sus programas sociales:

- *San José: Zona Roja, Barrio México, Alajuelita (Tejarcillos y El Llano), Sagrada Familia (precario Gracias a Dios), Cristo Rey (Las Gradadas, La Línea), La Uruca urbanización La Carpio, Tibás Ciudadela León XIII, La Valencia San Rafael Abajo de Desamparados.*
- *Alajuela: Zona Roja, Parque Central y alrededores del Mercado Municipal, barrio San José, Precarios Santa Rita (El*

Infiernillo), Laura Chinchilla, Tuetal Norte y Sur, Trópico I y II, El Erizo.

- Heredia: Guararí, San Isidro, La Milpa.
- Cartago: Zona Roja, Los Diques Padre Pío, El Carmen, Llanos de Santa Lucía.
- Guanacaste: Cañas, Tilarán, Juntas de Abangares, Liberia, Santa Lucía, San José Obrero, Altos del Roble, Carrillo, Santa Cruz, Cañas, La Cruz, Filadelfia, Montenegro de Bagaces.
- Puntarenas: Isla Chira, Zona Roja, Mercado, (precarios Juanito Mora, 20 de noviembre, Fray Casiano, Las Parcelas, Padre Pío, Barranca, El Roble y El Carmen), Islita, Esparzol, Chomes, Miramar.
- Limón: Talamanca, Alto Telire, Valle de la Estrella, Barras del Colorado, Barras de Parismina, Cieneguita, Limón Centro, Matina, Batán, Estrada, Barrio del Bosque, Barrio Cristóbal Colón, Cocos.

La Asociación Obras del Espíritu Santo ha tenido y continúa teniendo un impacto significativo en la atención integral de las poblaciones más vulnerables en todo el territorio nacional, proporcionándoles no solo recursos básicos, sino también oportunidades y herramientas para su crecimiento y desarrollo humano”.

V.- CRITERIOS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO

La **presidencia ejecutiva del ICE** se manifestó a favor del proyecto, pero sugirió que la redacción del art 1° fuera variada de manera que el apoyo a la AOES fuera facultativo y no obligatorio conforme lo preveía la redacción original del texto:

“En ese sentido, la Institución es consciente de la importante labor social que realiza la Asociación Obras del Espíritu Santo, lo cual debe ponderarse con el interés público y las responsabilidades de las Instituciones Autónomas que motivaron su creación. Para lo cual se recomienda el ajuste en la redacción del artículo 1, tal y como se indica en el cuadro que líneas abajo se expone con el fin de que quede plasmado como una facultad de los entes públicos y sobre todo de las instituciones autónomas, el apoyar el sostenimiento y desarrollo de la citada Asociación. Al respecto debe tomarse en consideración que una obligación impuesta de esa naturaleza incide en las tarifas eléctricas y la competitividad de los precios de los servicios de telecomunicaciones, lo cual impacta la condición financiera de la Institución como empresa pública, situación que se agrava para aquellas que operamos en mercados abiertos a la competencia. Finalmente, en cuanto a la autorización para donar a la Asociación Obras del Espíritu Santo, apoyamos la iniciativa en tanto somos conocedores de los proyectos y actividades”. (Folios 310-311 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

En similar sentido, la presidencia ejecutiva de **JAPDEVA** realizó las siguientes manifestaciones:

“El presente análisis tiene como único propósito salvaguardar los intereses institucionales, y velar por la claridad y certeza de los proyectos de ley que puedan tener en algún porcentaje inherencia institucional en contexto operativo portuario, o financiero contable. En esa línea resulta claro que artículo 01 del presente proyecto, posee una ambigüedad que es como mínimo cuestionable, en el sentido que el verbo apoyarán, posee una connotación de imperio u obligatoriedad, que el cuerpo del proyecto no termina de aclarar, rompiendo con el principio de seguridad jurídica a la población e instituciones, al NO contar con las reglas claras. Tampoco define, que las instituciones tendrán la posibilidad de determinar mediante los mecanismos correspondientes, si corresponde o no realizar tales donaciones, o establecer un límite prudente”. (Folios 325-326 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

Idéntica sugerencia realizó el **INVU** (ver folios 356-358 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

Muchas otras instituciones se pronunciaron a favor del proyecto sin que tuvieran objeciones al respecto. Por ejemplo, la presidencia ejecutiva del **IMAS** realizó las siguientes consideraciones:

“El proyecto propone autorizar al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualesquiera otra entidad pública sin importar su forma de organización y naturaleza, para donar a la Asociación Obras del Espíritu Santo toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualesquiera otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. Cabe acotar que, el Instituto Mixto de Ayuda Social a lo largo de varios años ha venido colaborando con dicha Asociación por parte del Departamento de Acción Social y Administración de Instituciones (DASAI) como parte de los fines y de la labor social que se cumple a nivel institucional. Es importante mencionar que la Asociación Obras del Espíritu Santo proporciona alimentación a personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad social; por lo que se ha venido desarrollando una coordinación interinstitucional para establecer una alianza entre la institución y dicha organización, con el objetivo de mejorar la atención de los distintos programas de atención integral que llevan a cabo; que incluyen comedores infantiles y maternos, comedores móviles en precarios, en zonas rojas para los habitantes de calle, en áreas afectadas por catástrofes naturales y/o siniestros, comedores para adultos mayores, donación de diarios de alimentos familiares, a organizaciones sociales, educativas y religiosas; entre otros. Siendo que, a nivel institucional se tiene pleno conocimiento de la existencia de dicha organización y de la labor que desempeña, y ya que en años anteriores, así como en el presente se le ha brindado diversos beneficios; tomando en consideración la naturaleza jurídica de la Ley de Creación del IMAS y que la institución no se ve afectada en las fuentes de ingreso, ni en su normativa, derechos o prerrogativas, competencias o funciones; esta Asesoría Jurídica no tiene observaciones de orden legal al presente proyecto de ley”. (Ver folios 380-381 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

En similar sentido, la presidencia ejecutiva de la **JPS**:

“Analizado el proyecto esta Asesoría Jurídica no tiene objeción al mismo, debido a que se trata de una iniciativa de ley facultativa a título de ‘autorización legal’ para hacer donaciones a favor de la organización. Por demás está indicar que la finalidad del mismo es loable y acorde con el principio de solidaridad y seguridad social que permea un Estado de Derecho que busca el desarrollo integral de poblaciones en vulnerabilidad (...) Lo anterior, debido otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna por parte del Estado y sus instituciones a favor de sujetos de derecho privado, debe cumplir de manera razonable con aspectos básicos que aseguren la correcta asignación y uso de recursos públicos.

Cabe agregar, que la Asociación Obras del Espíritu Santo ha sido beneficiaria de recursos por parte de la Junta de Protección Social en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la ley 8718. (Ver folios 425-426 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

El **INCOFER** solicitó que se valoraran las siguientes consideraciones:

“El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), es una institución de derecho público, con autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada exclusivamente de velar por la materia ferroviaria. Los bienes que le corresponde tutelar y custodiar al INCOFER, y que integran los bienes demaniales del ferrocarril, están especialmente protegidos por el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política de la República, la Ley General de Ferrocarriles N°5066, la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles N° 7001, y la Ley Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana N°9366, en el sentido que los bienes que integran el ferrocarril no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado. En la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles N°7001, propiamente en el numeral 36 inciso a), se destaca lo designado por ley como su patrimonio, donde se contemplan bienes de carácter ferroviario. (...)

En virtud del panorama antes expuesto, el acto de donación bienes ferroviarios, como se desprende del citado proyecto de ley, conservan su carácter indisponible para la Administración, es decir, que queda claro que el INCOFER solamente podría en principio, enajenar los bienes inmuebles de su propiedad que no integren el ferrocarril persiguiendo los procedimientos que demanda la ley aplicable al efecto, para la venta de dichos bienes, o bien donándolos si fuere autorizado por la ley para hacerlo. Valga mencionar que, por competencia legal, el INCOFER vela por el fortalecimiento de los servicios ferroviarios, reuniendo esfuerzos para sacar adelante al país, con proyectos de importancia no sólo para este Instituto, sino para la sociedad, requiriendo contar con distintos bienes para llevar a cabo sus proyectos, por lo que, no pueden comprometerse los bienes que posean fines ferroviarios. Aunado a lo anterior, la Ley General de Ferrocarriles N°5066, precisamente en su artículo 7, es tenaz en anotar que los bienes que conforman en general el concepto de ferrocarril, aconteciendo que, solamente por ley podrían ser desafectados y en consecuencia únicamente por ley autorizados para eventuales donaciones, lo cual conlleva a la elaboración de proyecto de ley para su presentación, discusión y aprobación ante la Asamblea Legislativa, debiendo cumplirse con los respectivos procedimientos, para que con la creación de determinada ley se faculte al INCOFER a llevar a cabo una donación como la que se señala en la consulta”.(Ver folios 988-989 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

En lo relativo a la intervención de la **CGR** consta que en un primer momento –cuando el proyecto constaba de un art. 3 que le confería competencias para fiscalizar “las donaciones recibidas por parte de la Asociación Obras del Espíritu Santo al amparo de esta ley”, el órgano contralor realizó las siguientes consideraciones:

“En razón a lo anterior, la Contraloría General de la República considera que la habilitación genérica por medio de una ley para este tipo de donaciones es un tema de libre configuración del legislador, la cual en caso de darse, deberá ajustarse a la normativa y controles generales existentes que regulan las donaciones. Igualmente, resulta importante que se tome en consideración –según el contexto– otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico que regulan aspectos específicos de las donaciones, como por ejemplo el artículo 75 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 71 del Código Municipal, todo ello en el marco de una visión sistemática del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la Contraloría General de la República es el órgano encargado de vigilar el uso de los recursos públicos, de conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política. En este sentido, su función de fiscalización está claramente definida, y cuenta con independencia para ejercer sus competencias, siendo el órgano rector del sistema de control y fiscalización de la Hacienda Pública, según su Ley Orgánica.

*De acuerdo con el espíritu del constituyente, las funciones asignadas a la CGR deben ajustarse estrictamente a las competencias establecidas en la Constitución Política, evitando asignarle funciones atípicas que desvíen su rol como órgano externo de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública. Por esta razón, no corresponde al Órgano Contralor fiscalizar los bienes o recursos donados por vía legal. En ese sentido, corresponde a la administración donante cumplir con los requisitos legales y técnicos correspondientes a una donación **y una vez que los bienes o recursos donados estén bajo la responsabilidad de sujetos privados, este Órgano Contralor no tiene competencia para intervenir**. En este sentido, asignar funciones que no se ajusten al marco constitucional y legal de la CGR afecta su esencia como órgano de fiscalización superior y genera inseguridad jurídica al crear incertidumbre sobre las funciones, responsabilidades y fines de las instituciones públicas dentro del aparato estatal.*

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública”. (Ver oficio n.°DJ-2188-2024 –19478– de 19 de noviembre de 2024. Lo destacado no corresponde al original).

En dicho oficio, por cierto, la propia CGR reconoció que la AOES ya estaría habilitada para recibir recursos públicos:

“En cuanto a la exposición de motivos, se desprende que la Asociación Obras del Espíritu Santo es una organización no gubernamental y sin fines de lucro, constituida al amparo de la Ley de Asociaciones n.°218, y que posee el carácter de organización de bienestar social, por lo que se encuentra habilitada para recibir recursos públicos”.

Además, la CGR consideró que la habilitación genérica por medio de una ley para este tipo de donaciones es un tema de libre configuración del legislador, pero advirtió sobre el eventual cumplimiento de normas especiales:

“En razón a lo anterior, la Contraloría General de la República considera que la habilitación genérica por medio de una ley para este tipo de donaciones es un tema de libre configuración del legislador, la cual en caso de darse, deberá ajustarse a la normativa y controles generales existentes que regulan las donaciones. Igualmente, resulta importante que se tome en consideración –según el contexto– otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico que regulan aspectos específicos de las donaciones, como por ejemplo el artículo 75 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 71 del Código Municipal, todo ello en el marco de una visión sistemática del ordenamiento jurídico”.

En atención a dichas manifestaciones, la comisión dictaminadora eliminó el art. 3 del proyecto para sustituirlo por una obligación para la AOES de enviar anualmente los estados financieros auditados a la Comisión de Ingreso y Gasto Público para lo que corresponda. Dicho texto fue nuevamente consultado a la CGR y dicho órgano contralor remitió el siguiente criterio:

“[S]egún el análisis realizado al texto dictaminado en relación con el proyecto base, se logró determinar una modificación sustancial en la regulación del artículo 3°, misma que encuentra coincidencia con las observaciones realizadas por el Órgano Contralor mediante el oficio N.º19478 (DJ-2188-2024) del 19 de noviembre del 2024, respecto a las competencias asignadas legal y constitucionalmente a la Contraloría General.

En cuanto al resto de artículos del proyecto de ley dictaminado, el Órgano Contralor no observa elementos adicionales a los ya referidos en el citado oficio n.º19478, motivo por el cual reitera lo indicado en dicho criterio”. (Ver el oficio n.ºDFOE-BIS-0076 – 02203– 11 de febrero de 2025).

Cabe mencionar que vía mociones art. 137 del RAL se aprobó la reintroducción de una disposición que ordena la fiscalización, por parte de la CGR, de las donaciones recibidas por la AOES (actual art. 4 del proyecto de ley). No obstante, no consta que esta modificación haya sido consultada nuevamente al órgano contralor.

En lo atinente a la **PGR**, consta que dicha institución detalló el objeto del proyecto de ley, previsto como una habilitación genérica para que toda la Administración Pública pueda disponer de sus bienes por vía de donación a favor de la AOES:

“Vistos los términos del proyecto que se nos consulta, tenemos que su finalidad es otorgar una habilitación genérica para que toda la Administración Pública pueda disponer de sus bienes, fondos y servicios por vía de donación, a favor de la Asociación Obras del Espíritu Santo”. (Ver oficio n.ºPGR-OJ-108-2025 de 7 de julio de 2025).

En dicho informe, la PGR hizo un recuento de su jurisprudencia administrativa en lo relativo a la figura de las donaciones y el principio de legalidad como marco habilitante de la Administración Pública:

“Así, como hemos sostenido en múltiples ocasiones, “la donación es un acto de liberalidad que conlleva el traspaso de un bien, independientemente de su naturaleza, de una persona a otra, sea esta física o jurídica. En tratándose de la Administración Pública ese acto de liberalidad, encuentra su límite infranqueable en el principio de legalidad y en consecuencia, de no existir una norma que autorice la realización de tal conducta, esta se encontraría irremediablemente vedada”.

Así, la PGR manifestó que, conforme al principio de legalidad, para que un ente u órgano de la Administración Pública pueda otorgar donaciones, deberá necesariamente ampararse en una norma legal habilitante, caso contrario no es posible traspasar la propiedad de un bien a través de la donación. Además, que tratándose de bienes afectos a un fin público se requiere necesariamente de una norma legal que lo desafecte de forma expresa. En ese sentido, advirtió que el ordenamiento jurídico ya prevé habilitaciones legales genéricas para autorizar donaciones:

“Bajo ese entendido, ciertamente en el ordenamiento existen algunos ejemplos de este tipo de norma habilitante, dirigido a beneficiar a entidades que desarrollan actividades de interés público y/o con fines sociales. Tal es el caso del artículo 18 de la Ley de Fundaciones y el artículo 19 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad. Asimismo, el artículo 75 de la Ley General de Contratación Pública permite a las instituciones públicas donar bienes muebles (en desuso o mal estado) a entidades privadas declaradas de interés público, lo mismo que el artículo 71 del Código Municipal”.

En lo atinente al proyecto de ley, la PGR afirmó que no se trata de una habilitación genérica para un mismo tipo de asociación de beneficencia, sino que es para una asociación en particular:

*“Ahora bien, en cuanto al beneficio que pretende otorgarse por medio del texto legal que se promueve, es importante tener en cuenta que **los términos de la norma de esta iniciativa son dirigidos no a un tipo de organización (como podrían ser las asociaciones de beneficencia en general), sino únicamente para una persona jurídica en particular. Esta habilitación legal para hacer este tipo de disposición patrimonial –que se estaría confiriendo a la totalidad de la Administración Pública– quedaría incorporada en forma permanente en el ordenamiento, lo que permitiría donarle todo tipo de bienes, servicios y fondos públicos, de ahí en adelante y hasta tanto esa norma no sea modificada o derogada**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

En dicho informe igualmente señaló de un posible problema de constitucionalidad en lo relativo a la fundamentación de las razones que justifiquen la necesidad y razonabilidad de dispensar un trato beneficioso diferente en favor de la AOES:

“No obstante, a pesar de que la exposición de motivos brinda robustos datos y elementos sobre su funcionamiento actual, es importante tener en cuenta que esa norma aparejaría una habilitación de carácter permanente dentro del ordenamiento, tema que debe ser valorado por el legislador.

Por otra parte, recordemos que, si bien esta asociación ha conseguido grandes logros con su funcionamiento, así como una actividad de dimensiones superiores a algunas otras organizaciones privadas de similar naturaleza, es importante tomar en cuenta

que **se trata de una norma que vendría a beneficiar únicamente a esta persona jurídica, es decir, se estaría dispensando un trato diferenciado con otras asociaciones de esta naturaleza**. Por lo anterior, deviene importante tener en cuenta cuáles son los alcances del principio de igualdad a nivel constitucional, por cuanto toda ley debe ajustarse a ese postulado consagrado en el artículo 33 de la Carta Fundamental. Es decir, **las razones que justifiquen la necesidad y razonabilidad de dispensar un trato beneficioso diferente deben ser suficientes y motivadas, a fin de cumplir con los mandatos de este principio**". (Lo destacado no corresponde al original).

Continuó la PGR manifestando que, incluso, se puede hacer una relación entre este tipo de beneficios y los que procuran aprobar una condonación de deudas, aludiendo a que estas deberían de tener un alcance general:

*"A mayor abundamiento, estimamos que puede hacerse un parangón con las leyes que otorgan otro tipo de beneficios –como la condonación de deudas–, puntualmente en cuanto al tema de que **la norma debe tener alcance general, de manera que no beneficie a una sola persona en particular o un reducido número de ellas, salvo que pueda justificarse de modo razonable la necesidad de un trato diferenciado**".*

Finalmente, la PGR concluyó que la aprobación del proyecto de ley es de resorte exclusivo de dicho Parlamento, al tratarse de materia que está sometida a su discrecionalidad.

De otra parte, consta que el **Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa** rindió el dictamen jurídico relacionado con este proyecto de ley. En dicho informe se explicó cuál es el objetivo de la propuesta:

"Se propone que el sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo sean apoyados por la institucionalidad pública, la que quedaría autorizada para realizar cualquier clase de donación que se estime útil para los fines que desarrolla esta entidad privada en la sociedad costarricense. En el caso de bienes demaniales, de previo se tendría que realizar, mediante ley, la respectiva desafectación.

Lo anterior, bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR)".

Asimismo, se realiza una explicación general de que la donación de parte de entidades públicas en favor de organizaciones privadas requiere de una ley y este proyecto procura ser justamente el marco que habilita a la institucionalidad para realizar donaciones a favor de la AOES:

"Las entidades públicas requieren de una ley para poder disponer gratuitamente de su patrimonio en favor de organizaciones privadas, por ejemplo, de asociaciones. En este sentido, el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428 de 7 de setiembre 1994, indica lo siguiente:

"Artículo 5- Control sobre fondos y actividades privados. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales..."

Esto tiene su fundamento en el principio de legalidad, recogido en los artículos 11 de la Carta Política y de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978, según el cual los entes públicos sólo pueden hacer lo que la legislación les permite.

De esta forma, la propuesta pretende constituirse en el marco competencial habilitante para que la institucionalidad pueda hacer donaciones en favor de la beneficiaria, así como apoyar a su sostenimiento y desarrollo".

En dicho informe, luego de hacer referencia al principio constitucional de igualdad, se valora que es difícil de explicar por qué se prevé un mecanismo de financiación y apoyo a favor de una asociación de bien social, con exclusión de otras organizaciones privadas similares que también cumplen función de beneficencia:

"Bajo esta perspectiva, el otorgar, en favor de una asociación de bien social, un mecanismo, con rango legal, de financiamiento y de apoyo para su sostenimiento y desarrollo, podría ser difícil de explicar si este se hace con exclusión de otras organizaciones privadas similares que también cumplen una función de beneficencia en la sociedad nacional.

Véase en contraste, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N°3859 de 7 de abril de 1967, que faculta a la institucionalidad pública a otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios en favor de las asociaciones de desarrollo en general, no de alguna en específico.

Esto es, es conveniente que el objeto de la ley se enfoque teniendo en cuenta la función social que realizan las entidades, sin particularizar o favorecer a ninguna de ellas".

En lo relativo al análisis del articulado, el informe sostiene que no se observa un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la beneficiaria del proyecto de ley y otras organizaciones privadas de bien social:

"Pretende habilitar a la institucionalidad pública para que pueda apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Como se dijo en su momento, no se visualiza un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la beneficiaria y otras organizaciones privadas de bien social que, con ese apoyo público, podrían hacer también aportes similares a la sociedad.

Por otro lado, la obligación que asumiría la institucionalidad pública sería muy amplia, pues dentro de los conceptos de sostenimiento y desarrollo de la entidad podría caber casi cualquier actividad imaginable.

En este orden de ideas, si se considera conveniente que el sector público colabore con el privado para la atención de la población vulnerable, sería mejor crear una categoría de organizaciones particulares que puedan recibir este tipo de apoyo, sin limitarse a una única.

Ahora bien, independientemente de lo anterior, se sugiere incluir en la norma el número de cédula jurídica de la beneficiaria, para una más adecuada identificación”.

En lo relativo al art. 2 se reiteran tales consideraciones al indicar que no se advierte una razón válida para establecer un trato diferenciado en detrimento de otras entidades particulares de bien social:

“Propone definir el marco competencial atinente para que la institucionalidad pública pueda realizar donaciones de cualquier tipo en favor de la Asociación Obras del Espíritu Santo, cuando se estimen útiles para colaborar con los fines que desarrolla esta organización privada en la sociedad costarricense. En el caso de bienes demaniales, de previo se tendría que proceder a su desafectación legal.

Al igual que el artículo anterior, no se visualiza una razón válida para establecer un trato diferenciado en este caso, en detrimento de otras entidades particulares de bien social similares.

No se omite indicar que, evidentemente, cualquier transferencia de recursos tendría que incluirse en los presupuestos de los entes respectivos, siguiendo para ello el trámite que corresponda. De entenderse lo contrario, la norma sería contraria a los principios de especialidad y legalidad presupuestarios”.

Finalmente, dicho informe plantea las siguientes conclusiones:

“[N]o se percibe un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la organización beneficiaria y otras entidades privadas que desarrollan funciones similares. Por ello, **se recomienda tramitar una iniciativa distinta en que esta habilitación se haga de forma genérica, según criterios a determinar a fin de comprobar el interés social de las beneficiarias.**

Asimismo, la amplitud de la norma que faculta a la institucionalidad pública a apoyar el sostenimiento y desarrollo de la beneficiaria prácticamente abarcaría casi cualquier actividad imaginable.

Por demás, la obligación de la CGR de fiscalizar las donaciones que se hagan ya se encuentra recogida en el artículo 5 de la Ley N° 7428, la cual obliga, además, a administrar los fondos que se reciban en el Sistema de Cuentas del Sector Público, a un seguimiento separado y a la aprobación presupuestaria del órgano contralor, en la parte del beneficio concedido”. (Lo destacado no corresponde al original).

El informe afirmativo de mayoría de la subcomisión dictaminadora (suscrito por los legisladores Horacio Alvarado Bogantes y Dinorah Barquero Barquero), realizó las siguientes consideraciones en lo relativo al fondo del proyecto de ley:

“Analizando los criterios recibidos, quienes suscribimos este informe, arribamos a las siguientes conclusiones: □ La Asociación Obras del Espíritu Santo desarrolla una labor social de impacto significativo y comprobado en sectores vulnerables de nuestra sociedad. Su alcance y efectividad la posicionan como un modelo único en la prestación de servicios esenciales, que no siempre son atendidos por otras organizaciones o por el Estado. □ La presente iniciativa de ley configura más bien una acción afirmativa que reconoce las particularidades de la Asociación Obras del Espíritu Santo y el beneficio que su trabajo genera para la sociedad y que se fundamenta en el impacto social demostrado, así como la efectividad de su gestión. □ Que esta iniciativa se encuentre en discusión en este momento, no ofrece impedimento a que se tramiten otras iniciativas de ley en la misma línea para otras entidades, las cuales deberían de analizarse cada caso en particular, por lo tanto, el apoyo a este proyecto de ley no es violatorio del principio de igualdad, ya que no se están dando prerrogativas indebidas. □ Es importante indicar que la amplitud de la norma no implica ausencia de control. Las instituciones públicas deberán garantizar que cualquier apoyo que se brinde se alinee con las prioridades nacionales y con el interés público.” (visible a folios 497-511 del tomo II del expediente legislativo).

En el informe de mayoría de la comisión dictaminadora se consignaron las siguientes conclusiones:

“Los criterios recibidos a las respectivas consultas son a favor de la iniciativa, siendo que incluso se indicaron algunas recomendaciones para modificar el texto, de la siguiente forma:

Que se modifique el artículo primero para que se lea el verbo “podrá”, de tal manera que el posible apoyo que brinden las instituciones sea de carácter facultativo.

La Contraloría General en su criterio **DJ-2188-2024**, de 19 de noviembre de 2024 indica:

“...la Contraloría General de la República considera que la habilitación genérica por medio de una ley para **este tipo de donaciones es un tema de libre configuración del legislador**, la cual, en caso de darse, deberá ajustarse a la normativa y controles generales existentes que regulan las donaciones (...) **no corresponde al Órgano Contralor fiscalizar los bienes o recursos donados por vía legal**. En ese sentido, corresponde a la administración donante cumplir con los requisitos legales y técnicos correspondientes a una donación y una vez que los bienes o recursos donados estén bajo la responsabilidad de sujetos privados, este Órgano Contralor no tiene competencia para intervenir...” (el resaltado es propio)

De tal manera que, atendiendo las recomendaciones de estos criterios, se presentaron dos mociones de fondo, que se exponen en

la siguiente tabla comparativa:

TEXTO BASE 24.582	MOCIÓN DE FONDO
ARTÍCULO 1-EI Estado y sus instituciones apoyarán al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.	ARTÍCULO 1-EI Estado y sus instituciones podrán apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.
ARTÍCULO 3-La Contraloría General de la República fiscalizará las donaciones recibidas por parte de la Asociación Obras del Espíritu Santo al amparo de esta ley.	ARTÍCULO 3-La Asociación Obras del Espíritu Santo, enviará anualmente los estados financieros auditados, sobre estas labores, a la Comisión de Ingreso y Gasto Público para lo que corresponda.

Las mociones de fondo presentadas fueron aprobadas en la sesión del 29 de enero de 2025.

CONCLUSIONES FINALES

Desde hace 24 años la Asociación Obras del Espíritu Santo se dedica a la atención integral de poblaciones en condición de pobreza extrema, pobreza y alto riesgo social, con especial énfasis en la niñez, brindándoles una amplia gama de servicios.

La AOES está autorizada por el Ministerio de Hacienda **para recibir donaciones del sector público y del sector privado deducibles del impuesto de renta y de zonas francas**. Asimismo, por la Tesorería Nacional para recibir donaciones mediante deducción de planilla del sector público. La organización mantiene acreditaciones y rinde cuentas ante diversas instituciones, como la Contraloría General de la República, el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ-Sinem), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae-Sinac), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG-Senasa), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Junta de Protección Social (JPS), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y las municipalidades donde tiene presencia; de manera que este proyecto de ley lo que busca es ampliar de manera integral las donaciones tanto de entidades públicas como privadas.

La AOES cuenta con firmas de auditoría de control interno y externo que velan por una administración adecuada y un uso eficiente de los recursos, así como con políticas de rendición de cuentas periódicas, en un ejercicio correcto de los recursos que percibe.

De tal manera que la Asociación Obras del Espíritu Santo va a seguir contribuyendo con los sectores más vulnerables de la sociedad costarricense”.

En el trámite legislativo consta que durante el conocimiento de este expediente en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración el diputado Antonio Ortega Gutiérrez presentó dos mociones de orden con el propósito de que el proyecto de ley fuera consultado a varias organizaciones sociales:

“Moción N.º04-32 del diputado Ortega Gutiérrez.

Para que se consulte a las siguientes instituciones para que se refieran al proyecto:

Jefatura de la Administración de Acción Social y Administración de Instituciones de Bienestar Social del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Coordinador de la Fundación Hogar Madre Berta Acuña Ruiz.

Asociación Pro Atención de Ancianos de Santo Domingo.

Coalición de Organizaciones de Bienestar Social.

Asociación de Cuidados Paliativos de Cartago”.

Dicha moción fue rechazada. Sin embargo, en actas constan las consideraciones realizadas por el legislador promovente de la moción en cuestión:

“Diputado Antonio Ortega Gutiérrez:

Gracias, presidente. Diputadas y diputados, y personas que siguen esta transmisión, les pediría considerar la revisión a esta iniciativa. A mi despacho me escribieron y se han contactado estas instituciones y estas fundaciones, porque están preocupadas con respecto a una posible discriminación que promovería este proyecto, y que el informe de Servicios Técnicos lo plantea incluso con términos de posible inconstitucionalidad.

Creería que lo ideal sería escuchar a estas organizaciones, que al igual que la organización Obras del Espíritu Santo, trabaja con sectores vulnerables, verdad, entonces, les diría, yo creo, no tengo temor a equivocarme, al decir que el fin de esta iniciativa es fortalecer a esta institución.

Sin embargo, de boca de estas otras instituciones, a partir del propio criterio de Servicios Técnicos, me indican que les gustaría

expresar ante esta Comisión las preocupaciones que tienen para una posible modificación, mejoría de la iniciativa.

Entonces, yo les pediría que no se les cierren las puertas a estas instituciones, que al igual que la de las Obras del Espíritu Santo, trabajan con sectores vulnerables y en condiciones, digamos, propensas. Les pediría, por favor, reconsiderar el voto y finalmente votar a favor la moción de revisión y echarla atrás". (Ver acta de la sesión n.º32 de 28 de enero de 2025 a folios 484-492 de la copia del expediente legislativo, tomo II. Lo destacado no corresponde al original).

Cabe destacar, finalmente, que en el Plenario legislativo se plantearon las dudas de constitucionalidad que ahora se someten a consulta ante esta Sala (ver acta de la sesión plenaria ordinaria n.º27 del jueves **19 de junio de 2025**, en el primer período de sesiones extraordinarias de la cuarta legislatura). En ese sentido, la legisladora Rocío Alfaro Molina, afirmó lo siguiente:

"Pero refiriéndome, entonces, por el fondo de este proyecto de ley, el compañero Antonio Ortega, que es el que estuvo en la comisión que estudió este proyecto, nos indicaba que a pesar de haber hecho las mociones que, posiblemente, hubiesen logrado que nosotros al menos nos sintiéramos satisfechos del proyecto de ley.

Pero que además no fuera un proyecto que, a todas luces, es inconstitucional por discriminatorio, se podían haber hecho los arreglos, sin embargo, me parece que pesó, hasta cierto punto, las vinculaciones que la organización que se está queriendo beneficiar con el proyecto de ley, pues, los vínculos que tiene con partidos políticos y con personalidades.

Pero que esto a pesar de la obra que se hace no nos puede hacer olvidar que tenemos que cumplir ante todo con preceptos constitucionales y con criterios de ley para poder legislar de manera adecuada, por ejemplo, se propuso que este proyecto de ley no solo fuera orientada de manera exclusiva a que se pudiesen donar toda clase de bienes, muebles o inmuebles, servicios, recursos económicos, derechos y cualesquiera objeto para una única asociación, creando una excepción que no está justificada en el proyecto y en vista de que no está justificada en el proyecto se vuelve discriminatoria y como señaló el informe de Servicios Técnicos por discriminatoria inconstitucional.

¿Y por qué lo señalamos? Bueno, porque no es un asunto de la labor que realiza por el fondo la Asociación de Obras del Espíritu Santo, sino que hablamos de legislar de forma adecuada de manera que todas las organizaciones, porque no es la única que cumplen con una labor social, puedan verse beneficiadas de una legislación tal y como ésta se plantea.

Y que, para ello, y en eso sí debemos de reconocer que la comisión decidió efectivamente aprobarlo, sí por lo menos se incluyó la posibilidad de que la Contraloría fiscalice las donaciones.

Sin embargo, nos parece que el dejar en exclusiva a una asociación en detrimento realmente de muchas otras de muchas otras asociaciones que, en su momento, fueron mencionadas precisamente para que se entendiera lo que hay detrás de este señalamiento, asociaciones como la Asociación de Servicios Solidario y Misioneros Unidos en la Esperanza, Asociación los del Camino Ágape, Asodiaconía para la Promoción de Personas en Situación de Calle; la Asociación de Ayuda Siloé; la Asociación para Mejorar la Calidad de Vida de las Personas en Situación de Calle del cantón de Paraíso; la Asociación para el Rescate de las Personas en Situación de Calle de Turrialba; la Asociación para Disminuir el Sufrimiento Humano; la Asociación Posada El Buen Samaritano; la Asociación Camino a la Libertad; la Asociación Pro Ayuda al Hermano Limonense en Situación de Calle; la Fundación Hogar de Ancianos de Piedades de Santa Ana; la Asociación Casa Hogar San José de la Pastoral Social de la Arquidiócesis, Heredia; la Asociación Casa Hogar San José de la Pastoral Social de la Arquidiócesis San Roque; la Asociación Comunidad Cristiana Maná; la Asociación Centro de Rehabilitación para Alcohólicos de Goicoechea. Y podríamos seguir.

¿Y qué es lo que queremos demostrar con esto? Que lo lógico hubiese sido que se hubiesen englobado las asociaciones que cumplen con los requisitos precisamente para ser consideradas de bienestar social y que cumple con los requisitos que ya están estipulados por legislación y que esa ampliación fuera mediante este proyecto de ley ampliada.

Por ejemplo, ¿qué se estaba solicitando? Bueno, que, y de hecho se presentó un texto sustitutivo en este sentido, que la autorización no fuera solamente en beneficio de una, una sola asociación, sino que se dijera de todas las organizaciones de bienestar social así declaradas por el IMAS.

Y eso nos parece que hubiera superado en la iniciativa que se estaba planteando y nos hubiese permitido precisamente el tener el espíritu de la propuesta reflejada en la posibilidad de abarcar a las organizaciones que, como Obras del Espíritu Santo, trata de llevar a cabo.

¿Qué se hubiera requerido? ¿Qué se hubiera requerido para que este proceso se hubiese dado y se hubiera autorizado estas donaciones? Pues, cosas mínimas de control, porque aquí las cosas no son bienes de difuntos, o sea, las cosas se reparten. Y darle confianza a alguien no significa no fiscalizar, no pedir cuentas.

Un plan de trabajo debidamente aprobado por su órgano superior, que obviamente cualquier asociación que reciba donaciones tiene que tener; un presupuesto de ingresos y de gastos para el cumplimiento de sus objetivos en uso de recursos económicos; y que se remitiera a la institución donante el nombre o el programa del proyecto, los objetivos generales, los específicos, las metas con indicadores y personas responsables; o sea, un mínimo de control.

A nosotros nos parece que las vinculaciones, que los afectos, que los aprecio, que las relaciones interpersonales o políticas que

se tengan con personas que están en asociaciones, como es la Asociación de Obras del Espíritu Santo, no debería de implicar el hacer un proyecto de ley con carácter discriminatorio en donde se dice: solamente vamos a hacer la excepción para esta asociación, pero vamos a dejar sin el mismo criterio a todas las demás que cumplen objetivos de carácter similar.

Y en ese sentido, ustedes pueden decir: ah, es que es el Frente Amplio, entonces, domingo siete, es porque es una cuestión, una asociación católica, es porque es un padre, es porque... No, no, no, es que Servicios Técnicos nos lo está advirtiendo.

Entonces, como hemos señalado en otras ocasiones, podíamos estar votando un proyecto de ley dando un alegrón de burro a un proyecto que se va a caer muy fácilmente, porque cualquier asociación, que ya hubo una que se pronunció señalando que esto es discriminatorio, una asociación indique: no, no, señores, o sea, esto no es correcto, o sea, no se puede solo favorecer a unos porque tienen más conexiones con el Plenario legislativo, sino que tiene que haber un criterio general. Nosotros no legislamos con una visión tan corta, tenemos que tener una política de Estado.

Y en ese sentido, el informe de Servicios Técnicos plantea directamente que no se percibe un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la organización beneficiaria y otras entidades privadas que desarrollan funciones similares. Y yo quiero que eso quede realmente claro el día de hoy.

O sea, nosotros no podemos votar solo por simpatías personales o por simpatías de nuestras organizaciones con otras organizaciones. Nosotros y nosotras debemos de votar, y debemos de legislar con criterios técnicos claros y con la claridad de que lo que estamos legislando responde a los intereses de la sociedad en su conjunto y a los lineamientos, y al marco jurídico por el cual todos y todas nos debemos de regir.

Y en ese sentido, Servicios Técnicos señaló que se recomendaba tramitar una iniciativa distinta en que esta habilitación se haga de forma genérica, según criterios a determinar, a fin de comprobar el interés social de las beneficiarias.

Yo sé que esta discusión llega a una hora tardía, pero no es una discusión menor, porque tiene que ver precisamente con romper ese ciclo vicioso que la ciudadanía reclama a las organizaciones políticas en que parece ser que de alguna manera se imponen nuestros criterios personales por encima del quehacer y de los intereses y sentires del resto de la población". (Ver folios 1357-1360 de la copia del expediente legislativo, tomo V).

En esa misma sesión intervino el diputado Jonathan Acuña Soto, quien también se refirió a las posibles inconstitucionalidades denunciadas por el Departamento de Servicios Técnicos:

"Ustedes habrán visto, espero yo, el informe de Servicios Técnicos, diputadas y diputados, donde no es una cosa menor, es una discusión que debe darse y que el Frente Amplio va a dar, okey. Yo voy a referirme punto a punto sobre estos elementos.

¿Qué es lo que ocurre? Que este proyecto de ley pretende básicamente autorizar a que se den donaciones de toda clase de bienes muebles, inmuebles, con o sin edificaciones, servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Con que esto ocurra no hay mayor problema. El problema es que hay un proyecto de ley para, en específico una asociación, okey, eso es una, esa es una discusión que hay que dar, diputadas y diputados. Servicios Técnicos, hace señalamientos sobre esto.

Entonces, no basta con pretender, no sé si alguien lo pretende como una discusión exprés, sobre un asunto en el cual hay un informe de Servicios Técnicos que señala potenciales incumplimientos del principio de igualdad e, incluso, que ya la voy a citar, organizaciones. Tengo el criterio de una organización que señala que les gustaría que existan leyes que les traten de manera igual a todas las asociaciones que tienen finalidades semejantes.

(...)

Vean, en primer lugar sobre lo que se señalaba. Tenemos el criterio, por ejemplo, de la Fundación Clínica Cuidados Paliativos San Rafael Arcángel, lo voy a leer.

(...)

Decía entonces, insisto, Fundación Clínica de Cuidados Paliativos San Rafael Arcángel, okey, oficio que recibimos, que recibió el diputado Antonio Ortega 14 de abril. Reciba un cordial saludo de la suscrita Carlina Campos Ortiz, fundador de la Fundación, cédula jurídica tal.

Por este medio no estamos de acuerdo con el proyecto 24.582, Ley para Autorizar el Estado y Cualesquiera Instituciones Públicas a Colaborar y Realizar Donaciones a la Asociación Obras del Espíritu Santo, que pretende generar una autorización general a instituciones estatales para realizar donaciones.

Como organización de cuidados paliativos, lo que nos gustaría son leyes igualitarias, no que solo favorezcan a un sector de la población. A nuestras organizaciones, nos cuesta hacer fondos o recursos propios. Tenemos que realizar bingos, subastas, ventas de comida, ventas de garaje, colectas en la calle, etcétera.

Con todo respeto, señor diputado, deberían de hacer un proyecto de ley que favorezca por parejo a todas las organizaciones y a

todos los sectores de la población, no solo a unos cuantos.

Si aprueban una ley por un sector, entonces otro sector va a querer una ley, después otro sector y así sucesivamente.

¿Ven que sí hay una discusión de fondo que dar acá, diputadas y diputados? ¿Ven que hay una discusión de fondo, que dar acá? En este caso es de la voz de una organización que lo que está diciendo es: ¿y por qué no debería ser una autorización pareja? ¿Qué diferencia hay entre una organización y otra? ¿O es que merecen un tratamiento especial alguna? Yo creo que no, diputados y diputadas.

Uno puede considerar loable, uno puede considerar admirable la labor de cualquier organización y aun así, nuestra obligación como diputados y diputadas de la República, es que más allá de esa admiración o esa percepción que tengamos sobre la actividad de una organización específico, no podemos legislar únicamente para esa organización. No se puede.

Pero más aún, más allá del criterio, por ejemplo, de una organización que nos está diciendo, diputados, legislen parejo, legislen con la cancha pareja para diferentes organizaciones porque existimos otras que también pasamos penurias, que requerimos de recursos y no entendemos bien por qué hay una ley en específico para una organización en específico.

Pero ustedes habrán visto, diputadas y diputados, espero yo, el informe de Servicios Técnicos, informe de Servicios Técnicos que, en resumen, indica que debemos velar por el principio de igualdad constitucional, que, si se observa jurisprudencia de la Sala, ese principio de igualdad es violado cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Eso es lo que nos está diciendo la Sala en diferente jurisprudencia.

Uno no puede violentar el principio de igualdad si no existe justificación suficiente, si no existe una justificación adecuada. ¿Y qué ocurre acá? Que esa diferenciación de trato que esté evidentemente presente en este texto solo puede ser legítima, solo puede ser apegada a nuestra norma constitucional en el tanto esté fundada en fines legítimos constitucionalmente, esté basada en diferencias relevantes, ojo, diferencias relevantes.

Si usted tiene dos organizaciones que cumplen fines similares, ¿qué diferencias relevantes hay? Diputadas y diputados les pregunto, ¿qué diferencias relevantes hay entre esta organización y esta otra que les leía que se encarga de cuidados paliativos? No, no puede hacer conocer un diputado, esa no es una diferencia relevante, no, diputadas y diputados.

Y luego dice también esa jurisprudencia de la Sala que debe existir proporcionalidad entre el fin constitucional y el trato diferenciado. Si ese trato es idóneo, además, debe comprobarse que alcanza el fin que se persigue. Eso es jurisprudencia básica de la Sala.

Se imaginan ustedes, voy a poner otro ejemplo, se imaginan ustedes, diputadas y diputados, que se nos ocurra acá hacer una condonación para unos señores con nombre y apellido, ¿verdad?, entonces decimos, vamos a condonarles los impuestos de Hacienda a estos señores en específico. ¿No creen que hay un tema allí? ¿No, no creen que hay un tema allí en el incumplimiento de ese principio de igualdad?

Por más loable que consideremos la actividad que realiza una asociación, eso mismo ocurre aquí, diputadas y diputados, por más loable que sea, no tenemos nosotras y nosotros permitido darle un tratamiento especial solo porque conocemos una asociación en específico, porque esta es una normativa que requiere generalidad para asegurar igualdad. Y sí, ninguno de esos elementos que están en la jurisprudencia de la Sala constitucional se resuelve en este proyecto de ley.

El informe de Servicios Técnicos señala que no se percibe un criterio válido para establecer un trato diferenciado. No se percibe ese criterio válido para tratar de manera diferenciada entre la organización beneficiaria y otras entidades privadas que desarrollan funciones similares.

Diputadas y diputados, van a decir en actas cuáles son los criterios fundamentados para dar ese trato diferenciado, qué diferencia esta organización de bien social de otras similares. Tendrían que decirlo en actas para ver si existe..., porque al día de hoy no hay elementos que demuestren que puede existir justificación para un trato diferenciado.

Recomienda Servicios Técnicos tramitar una iniciativa distinta en que esta habilitación se haga de forma genérica, según criterios a determinar, a fin de comprobar el interés social de los beneficiarios.

No, diputadas y diputados, aquí ni la discusión pasa por cuál sea la organización en este caso. Por eso no me escucharán a mí ustedes insistir sobre el nombre, es que no pasa ni por allí, no pasa por allí.

No pasa por allí porque imaginen ustedes, voy a ponerles un caso, otro ejemplo más. Ustedes recordarán, yo les agradezco el voto favorable, que yo había presentado un proyecto de ley que ya es ley de la República para permitir a las asociaciones de desarrollo de todo el país administrar áreas deportivas si el Concejo Municipal así lo aprueba.

Les parecería a ustedes, diputadas y diputados, les parecería razonable que ese proyecto de ley hubiese sido para habilitar la sesión (sic) de la administración de áreas deportivas a la Asociación de Desarrollo del Barrio...tal; les parecería razonable,

disputadas y disputados, que, aunque yo venga a decirles a ustedes, es que vieras qué buena que es esa Asociación de Desarrollo, vieras cómo lleva adelante proyectos deportivos en esa placita.

Claro que es muy importante, disputados y disputadas, que la legitimemos y la avalemos; ustedes podrían coincidir conmigo, que esa Asociación de Desarrollo efectivamente cumple un papel fundamental y por eso es importante, muy importante, que pueda tener la administración de esa plaza, ¿no les parece que es lo mismo, disputados y disputadas? Es que lo es, lo es.

Ustedes, seguro, si yo hiciera eso con ese proyecto de ley, me habrían dicho, y Jonathan, por qué tiene que ser la Plaza de Deportes de Barreal de Heredia, y por qué en las demás no, tendrían absoluto derecho a plantearme eso, disputados y disputadas, porque estarían en lo cierto, de manera evidente en lo cierto, disputados y disputadas, tendrían ustedes razón de preguntarme, ¿por qué para esa Asociación sí y otras no?, ¿por qué para esas sí y otras no? Porque lo conocen a usted, no se puede hacer eso, disputados y disputadas.

E insisto, entonces, aquí la discusión no es ni respecto a quién se está habilitando, a quién se le está dando esta potestad, esta posibilidad, es que no pasa ni por allí, disputados y disputadas, pasa por principios constitucionales básicos.

Y entonces sí tengo que decirles que cuando se dan discusiones así, yo no creo que valga la pena el apuro legislativo, yo no creo que deba convertirse la Asamblea en una maquila, yo no creo que a pura presión se pretenda que no demos esta discusión en actas.

Porque bueno, ustedes podrán estar más a favor, más en contra de mis argumentos, pero creo que estamos señalando acá argumentos que dan para discutir, que dan para pensar, que no nos hemos inventado y que no, que no, que no obedecen a ningún tipo de postura ideológica, en seco, ni nada semejante, no, no, porque es que no es una postura ideológica nada más defender principios constitucionales, eso no es.

Porque yo les pregunto, las diputadas y disputados que proponen este proyecto de ley, ¿cuál es la razón que justifica el trato diferenciado? Porque es que incluso, diputadas y disputados, el diputado, el diputado Ortega, presentó, en segundo día de moción de 137, una moción con un texto sustitutivo, para que se modificara la autorización, para que fuese en beneficio a todas las organizaciones de bienestar social declaradas por el IMAS y la rechazaron.

No, no, no es que el Frente Amplio está en desacuerdo con que esa organización y otras puedan tener acceso a esas donaciones, no, lo demuestra que presentamos esa moción y dijimos que se les dé a todas, porque eso es lo que corresponde a un Estado de derecho, cumplir con el principio de igualdad y la rechazaron.

Por qué entonces si el rechazo obedece a cualquier inconexidad presentamos el proyecto y lo dispensamos y que se les dé a todas, las dispensas se las damos de una vez. Entonces, lo firmamos y le damos la dispensa con ese texto que presentó el diputado Ortega.

¿Por qué, diputadas y disputados, tendrían que hacer constar en actas el por qué ese trato diferenciado? Pero no porque me caen, porque me gusta más, porque me cae mejor una persona, no porque me parece admirable la labor, es que me puede parecer igualmente admirable esa labor que realizan allí y también la labor que realiza esta otra organización de cuidados paliativos de las que le leí.

No se puede, no se vale, no es adecuado que legislemos, disputados y disputadas, en específico para ninguna asociación, cuando se trata de una habilitación que tendría que darse de manera generalizada, de manera generalizada.

Ahí hay un problema, diputadas y disputados, ahí hay un problema y yo sé, yo sé que a veces se espera que proyectos así se tramiten, sin más, yo sé que se espera, seguramente pensarán ustedes que nada más habría que tramitarlo y que votemos, sin más, pero yo tengo el deber de explicarle a la ciudadanía por qué nuestro voto será como será y también el deber de intentar llamar la atención en el debate donde corresponde, aquí en micrófonos, a las diputaciones respecto al problema de fondo que hay en este proyecto de ley, al problema de fondo que hay en un proyecto de ley así.

Se llame como se llame la asociación beneficiaria, daría igual, eso da absolutamente igual en este caso disputados y disputadas.

Entonces, disputados y disputadas, cómo justifican el trato desigual, apegado a la jurisprudencia de la Sala que ha indicado en cuáles casos se puede relativizar ese principio de igualdad, cómo justifican que ese trato desigual sea razonable, sea proporcional, cómo lo justifican, disputados y disputadas, porque la justificación no puede ser que la asociación tenga algún tipo de conversación o diálogo con algún diputado o diputada, porque todas las asociaciones merecerían exactamente el mismo derecho.

Y vean, disputados y disputadas, insisto, el Frente Amplio no se opone a que se dé esta autorización de donaciones, porque incluso mocionamos para que se les dé a todas las organizaciones de bienestar social, a todas, que eso incluya a esta, a todas, y fue rechazado.

Entonces, yo llamo la atención, disputados y disputadas, no se vale intentar minimizar la discusión de proyectos de ley que tienen otras implicaciones, pretendiendo que van a pasar como una discusión irrelevante, no lo puede ser, disputados y disputadas, no lo

puede ser.

Y sí hago un llamado a algo, porque yo sé cómo funcionan estos tiempos políticos, no, este no es ningún ataque a la asociación en cuestión, no, esto es una discusión jurídica que nos compete como diputados y diputadas que juramos respetar la Constitución Política.

Y, entonces, como yo sé cómo son estos tiempos de manipulación, ya seguro veré que dirán que es que nos oponemos a las obras que realiza la asociación en específico, nada más falso que eso.

Y cualquiera de ustedes que esté escuchando con atención sabe que eso es mentira, sabe que eso es falso, que esa no es la discusión central que estamos dando, que ese no es el asunto, porque propusimos que se le dé esta posibilidad a todas las asociaciones que tienen ese tipo de funciones de fines sociales, y eso incluye también Obras del Espíritu Santo, a esa y a todas las demás.

O me van a decir ustedes, diputados y diputadas, que no lleva razón la organización de la que les he leído del oficio, ¿la Fundación Clínica Cuidados Paliativos de San Rafael Arcángel? Dirán ustedes que esta no lo merece, pero la otra sí. ¿Cómo justifican que esta no lo merezca, pero la otra sí?”

En la sesión también la legisladora Sofía Guillén Pérez se manifestó sobre la posible inconstitucionalidad del proyecto de ley y en lo conducente argumentó lo siguiente:

“Les decía, después del antecedente que la Sala Constitucional emite sobre el principio de igualdad, Servicios Técnicos advierte que bajo esta perspectiva otorgar en favor de una asociación de bien social un mecanismo con rango legal de financiamiento y de apoyo para su sostenimiento y desarrollo, podría ser difícil de explicar si este se hace con exclusión de otras organizaciones similares que también cumplen una función de beneficencia en la sociedad nacional.

Básicamente Servicios Técnicos nos está diciendo que no cumplimos el criterio de igualdad esbozado por la Sala y que por lo tanto atenta contra la Constitución Política el proyecto.

Y si ustedes tienen alguna duda, les recuerdo que precisamente el compañero diputado Acuña Soto leyó el criterio que nos envió la Fundación Clínica Cuidados Paliativos, en donde explícitamente dice: No estamos de acuerdo con el proyecto, que pretende generar una autorización general a instituciones estatales para darle donaciones a la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Y nos dice esta Fundación: Como organización de cuidados paliativos, lo que nos gustaría son leyes igualitarias, no que solo favorezcan a un sector de la población, a nuestras organizaciones nos cuesta hacer fondos o recursos propios. Con todo respeto deberían hacer un proyecto de ley que favorezca por parejo a todas las organizaciones. Firma la fundadora de la Fundación Clínica Cuidados Paliativos, San Rafael Arcángel, oficio FCCPSRAJ072025 del 14 de abril del 2025.

Si ustedes tienen dudas de que efectivamente está generando una segmentación o un trato diferenciado, pues hay una fundación diciendo eso es un trato diferenciado justamente.

Entonces, no solo está el criterio de la Fundación, está el criterio formal de Servicios Técnicos diciéndonos que eso está mal. Pero además yo quisiera señalarles, compañeros y compañeras, que me parece un despropósito porque les recuerdo que, desde el 25 de junio del año pasado, ya la Asociación Obras del Espíritu Santo estaba habilitada a recibir esas donaciones. ¿Por quién? Por el IMAS. ¿Cómo? Porque ya hay una ley.

Lo que pasa es que esa ley, que sí es constitucional y es la que funciona hoy en día, pone requisitos. Por ejemplo, pone el requisito de tener una declaratoria de bienestar social y es para todas las organizaciones. Cualquier organización que cumpla sus requisitos queda habilitada a recibir las correspondientes donaciones.

Entonces, el proyecto de ley es un despropósito, es inconstitucional y no hace falta, porque ya la ley que habilita al IMAS a hacer esto, con criterios que sí son constitucionales, ya le permite a cualquier organización acceder al beneficio de esas donaciones si cumplen los criterios correspondientes.

Entonces, la pregunta que yo me hago es: ¿para qué hicieron este proyecto de ley?; es decir, ¿con qué fin? Si ya la Asociación recibe donaciones si está habilitada por el IMAS, pero debe cumplir los requisitos de la ley. Ella y cualquiera, no es solo para ella, es ella o cualquiera que cumpla esos requisitos.

Entonces, la pregunta aquí es: ¿por qué Liberación Nacional insiste en este proyecto de ley que es de su autoría?, ¿para qué si ya hay una ley que autoriza a cualquier organización a recibir esas donaciones si cumple requisitos como ser una organización de bienestar social? Y desde el año pasado esa Asociación que está en discusión acá ya recibe donaciones facultada por esa ley.

¿Qué es lo que ustedes quieren? ¿Ustedes lo que quieren es mandar una señal en año electoral? ¿Es eso? Nos tienen aquí gastando el tiempo mientras están en una esquina riéndose sin oír ninguno de los criterios que harán que esto se caiga en la Sala porque no les importa. (...)

La Ley del IMAS ya habilita esas donaciones. Obras del Espíritu Santo ya recibe esas donaciones. Hay requisitos y declaratoria de bienestar social. Listo, no se ocupa este proyecto. No se ocupa. Desde el 24 de junio del año pasado, Obras del Espíritu Santo ya recibe esas donaciones de esta naturaleza.

¿Entonces para qué están haciendo ustedes una ley especial para una asociación? ¿Cuál es la señal que ustedes le quieren enviar? ¿A quién? ¿Para qué? Diay, nada. Ustedes están en año electoral, eso es lo que sucede. Está bien, discutamos el proyecto”.

Asimismo, la diputada Priscilla Vindas Salazar, realizó las siguientes consideraciones:

“Pero es por eso que también se incluye, por ejemplo, o en las mociones que se intentó incluir, pensar en otras organizaciones de índole también religiosas. Aquí no es un tema de religión o no religión, es un tema que estamos y lo dice el criterio de Servicios Técnicos donde dice, que ya lo han leído mis compañeros, que, la causa de justificación del acto considerado desigual debe ser evaluado en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir necesariamente una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha, es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca.

Y más adelante lo que menciona es que bajo esa perspectiva del otorgar en favor de una asociación de bien social, un mecanismo con rango legal de financiamiento y de apoyo para su sostenimiento y desarrollo, podría ser difícil de explicar si este se hace con la exclusión de otras organizaciones privadas similares que también cumplen con una función de beneficencia en la sociedad nacional.

Okey, esto todo para decir qué hace que una organización tenga mayor peso que otra, por qué no todas pueden concursar con el mecanismo que ya existe de transparencia para concursar por fondos, es que puede obtener los fondos, no es que no los puede obtener, ya los puede obtener nada más porque estamos haciendo una discriminación de una organización versus otra.

Eso es lo que a mí no me parece y bueno, más allá de que no me parece, es inconstitucional. Y a mí me parece una falta de todo, que aquí se tenga el señalamiento de algo que no es para nada menor y se quiera pasar por alto e inclusive obligar a conocer este proyecto cuando hay un señalamiento de falta de inconstitucionalidad.

Entonces, compañeros y compañeras, insisto, esto no es un tema de religión o no religión, yo crecí en un hogar sumamente católico y sigo considerándome católica, pero no tiene que ver un tema con el otro, o sea, estamos aquí generando una desigualdad grosera que es una inconstitucionalidad, que no lo decimos nosotros, lo dicen Servicios Técnicos.

Y yo sé que Servicios Técnicos no es vinculante, a veces se toma como vinculante y para otras cosas no, pero es un señalamiento muy grave el que hace Servicios Técnicos, aunque no es vinculante, porque claramente estamos aquí votando este proyecto de ley a pesar de las advertencias, estamos haciendo caso omiso de algo que, por ejemplo, ya lo señalamos, como decía mi compañera Sofía Guillén, en el caso del Andrea Jiménez, no es en contra de la organización, es que la Carta Magna es muy clara y estamos generando una discriminación que no se puede justificar”.

Más adelante, la diputada Rocío Alfaro Molina insistió en las posibles inconstitucionalidades del proyecto de ley:

“En este caso, y a partir incluso de varios debates que se han dado en este Plenario legislativo cuando hablamos de proteger la democracia, entre otras cosas, estamos hablando de proteger el marco jurídico que resguarda los procedimientos, que resguarda las instituciones y que resguarda los recursos que son colectivos, los recursos económicos que nos pertenecen a todos y todas.

¿Por qué existe legislación que les impida al gusto a las instituciones públicas donar sus bienes a entidades privadas? Bueno, porque esas entidades públicas no son dueñas de esos bienes, son administradoras, están bajo su control. Esos bienes le pertenecen al pueblo de Costa Rica. Y por eso es que existe una legislación que dice cuáles son las reglas del juego y cuáles son los órganos que pueden o no decir si algo se puede dar y en qué circunstancias.

Por eso una de las normas y aquí hemos malacostumbrado decirles chayotes, que, en realidad, si recuerdo el dicho original se le decía así porque era algo que no hacía daño, o sea, que era difícil que alguien se opusiera, pero después se empezó a degradar esa expresión y se empezó a utilizar como algo irrelevante. Ese no era el objetivo, digamos, la forma en la que se llama originalmente, pero muchos de estos proyectos están relacionados con una obligación legal.

¿Cuál es esa obligación legal? De tener que legislar cuando hay una situación puntual en la que se vaya a hacer una excepción y se le vayan a otorgar recursos, por ejemplo, terrenos, donación de vehículos, donación de edificios a entidades de carácter privado.

Y entonces se hacen esos proyectos para decir, bueno, aquí hay unas condiciones, aquí hay una fiscalización, aquí hay una justificación de que amerita, de que es posible, de que todas las partes están de acuerdo y, además, pues, por supuesto, de que hay una condición de beneficio para la población que lo justifica.

Pero aquí no se quiere hacer eso, aquí no se está hablando de una donación puntual de una entidad pública a una entidad privada, se está hablando de una donación general. Es decir, que, para efectos de obras del Espíritu Santo, ya no se tendrían que legislar puntualmente y decir, este ministerio le va a donar un terreno, no, ya estaría, estaría legislado de previo.

Y no les parece a ustedes eso muy irregular, que se escoja a una única organización para decirle que, en general, ya tiene la aprobación para recibir cualquier tipo de donación, eso es muy impropio, eso es muy inadecuado.

Y podría ser Obras del Espíritu Santo, podría ser cualquier otra organización, igual lo estaríamos señalando.

Pero por favor, tampoco nos pongamos de ingenuos y de ingenuas al no observar el poder de proyección que tiene y de divulgación que tiene una determinada organización. Sí, es una organización que un día está en la tarima del señor presidente, otra en la del señor alcalde, todos los días vemos anuncios, todos ellos por labores muy loables.

Pero si es una organización fuerte, por qué es la escogida para ser favorecida por una legislación especial que le va a impedir o que hace innecesario tener que legislar puntualmente cuando una entidad pública le quiera hacer donaciones, porque aquí no es solamente quien recibe, tal vez nos hemos centrado más en eso por hablar del efecto discriminatorio que tiene sobre otras organizaciones, aquí también el efecto es sobre quienes donan.

Se está dando una autorización, lo que popularmente llamamos un cheque en blanco, se está diciendo no se debe cumplir con los criterios y los requisitos que solicita el IMAS.

¿Por qué? Porque una entidad pública, vamos a ponerlo así, porque un jerarca de una entidad pública puede tomar bienes que pertenecen a todos los y las costarricenses y darlo como un cheque en blanco sin tener que dar una explicación.

Aquí cabe realmente preguntarnos, y vamos a ver, porque todos y todas sabemos que esas organizaciones de bien social existen porque el Estado no se ha hecho suficientemente cargo de cubrir las necesidades de una población que tiene una creciente población vulnerable, okey.

Pero entonces, ante ese escenario, este proyecto de ley lo que plantea es un cheque en blanco para todas las entidades públicas para darle donación a una organización, podría ser una organización que administra un padre, podría ser una organización que fomenta el deporte, podría ser una asociación cultural, el caso es que es una.

Y a ustedes, señoras y señores, no les parece que esos señalamientos, que eso no es una cosa de gustos, no es un asunto de que Servicios Técnicos se le ocurrió, es que está citando a la Constitución, esa misma que hemos defendido en muchas ocasiones y que hemos señalado que algunos quieren irrespetar”.

En atención a tales argumentos únicamente consta la intervención del diputado Luis Fernando Mendoza Jiménez que, en resumen, afirmó lo siguiente:

“Yo quiero pedir el voto afirmativo por este proyecto de ley, independientemente que sea de Liberación Nacional o que sea de cualquier partido político, es un buen proyecto de ley, reitero que atiende a la población infantil vulnerable”.

Luego de tales intervenciones, el proyecto de ley fue sometido a votación obteniendo treinta y un votos a favor, y nueve en contra (ver acta de la sesión plenaria ordinaria n.º27 de **19 de junio de 2025**, visible a folios 1352-1389 de la copia del expediente legislativo, tomo V).

VI.- JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Estimamos que debe partirse de la premisa de que el principio de igualdad es fundamental en todo ordenamiento jurídico. Justamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos parte, en su preámbulo, de la noción de que:

[L]a libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Nuestra Constitución establece en el art. 33 lo siguiente:

Art. 33.- *Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.*

Como tesis de principio, la noción de igualdad, en el sentido que es utilizada por el art. 33 de la Constitución Política y que ha sido examinado en abundante jurisprudencia de este Tribunal, implica que todas las personas tienen derecho a ser sometidos a normas –legislativas, reglamentarias o administrativas– que no generen diferencias de trato a personas que se encuentran en condiciones fácticas, materiales o jurídicas que son iguales (principio de igualdad “en la ley”). Es decir, no se pueden establecer diferencias de trato regulatorio que no estén fundamentadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, o que no sean necesarias, razonables o proporcionales a la finalidad que se persigue al establecer la diferencia de trato. En tal sentido, lo que resulta cuestionable no es la mera diferenciación de trato “razonable y objetivo”, sino los abordajes injustificados, infundados y desproporcionados. Conforme con lo anterior, para que un trato diferenciado sea legítimo es indispensable que cumpla con los componentes del juicio de razonabilidad.

De la mano con lo anterior, los operadores jurídicos están sometidos al principio constitucional de igualdad a efecto de que no realicen distinciones odiosas respecto de la aplicación de las normas jurídicas frente a personas o colectivos que se encuentren en idénticas circunstancias (principio de igualdad “ante la ley”).

La Sala Constitucional tiene múltiples precedentes relacionados con la tutela constitucional del principio de igualdad. Desde su más temprana jurisprudencia, este Tribunal ha establecido límites al poder público y concretamente a la Asamblea Legislativa al hacer referencia al principio de “igualdad en la ley” de modo que no se establezcan diferencias o distinciones que carezcan de una base

razonable que justifiquen esa diferenciación:

"El principio de igualdad ante la Ley, recogido en el artículo 33 Constitucional, ha sido desarrollado por esta Sala en numerosas sentencias, distinguiendo la "igualdad ante la ley" o "igualdad en la ley" de la "igualdad en aplicación de la ley". La primera afecta esencialmente al legislador y la segunda a quienes deben aplicarla, de tal modo que, la "igualdad ante la ley" precisa un cotejo de los supuestos de hecho, en otras palabras, **lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica, en este sentido, es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada**; y la "igualdad en aplicación de la ley" un cotejo de los diferentes casos litigiosos planteados, a saber, que en el plano de aplicación de la ley, el principio obliga a que ésta sea aplicada, efectivamente, de modo igual a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, sin que quien deba aplicarla pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma". (Sentencia n.º **1993-5388**. Lo destacado no corresponde al original).

Se destaca de dicha sentencia justamente que el principio de igualdad prohíbe que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada, es decir, carente de una motivación razonable.

En la sentencia n.º **1996-02754** la Sala cita lo dicho por la PGR en lo relativo al principio de igualdad en la ley:

"[E]l Principio de Igualdad Constitucional, Igualdad en la Ley e Igualdad en la Aplicación de la Ley debe ser analizado desde dos vertientes, frente al legislador y frente a la aplicación de la norma. Que en ese sentido, la sentencia número 0144 del 12 de julio de mil novecientos ochenta y ocho, dictada por el Tribunal Constitucional Español, dijo: "El principio de igualdad que garantiza la Constitución (art.14) y que está protegido en último término por el recurso constitucional de amparo (art. 53.2 CE) opera, como tantas veces hemos dicho, en dos planos distintos. De una parte, frente al legislador, o frente al Poder reglamentario, **impidiendo que uno u otro puedan configurar los supuestos de hecho de la norma, de modo tal que se dé trato distinto a personas que desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así, expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria**. En otro plano, en el de la aplicación, la igualdad ante la ley obliga a que esta sea aplicada efectivamente de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas o circunstancias que no sea precisamente las presentes en la norma (...)" (Estudios sobre la Constitución Española, Tomo II, página 839). Que es en ese tanto, para determinar que un grupo de personas se encuentra discriminado, se requiere que otro grupo se encuentre en mejor posición o disfrutando de un régimen jurídico más favorable". (Lo destacado no corresponde al original).

Luego, en esa misma sentencia, la Sala realiza las siguientes consideraciones:

"El principio de la igualdad es consubstancial al ser humano. Hoy la igualdad ante la ley es un derecho inmanente a la persona, propio de toda sociedad civilizada y bastión de todo orden jurídico. No hay libertad, no hay democracia, no hay justicia, si no hay igualdad ante la ley. Es un axioma universal, que ya nadie debate. Su desconocimiento -ante cualquier circunstancia- viola los principios de la libertad y de la equidad, del Derecho y del interés público. **Quienes ostentan el poder -como depositarios temporales de la autoridad del Estado- deben velar por la eficacia de este principio, en todas las manifestaciones de sus mandatos: en la promulgación de la ley, en su ejecución y su aplicación**. De otra manera estarían transgrediendo la Constitución y mancillando la esencia de los derechos del hombre y de la mujer. **La norma legal o reglamentaria, o bien su ejecución o aplicación, que de cualquier forma instituye un privilegio, es contraria al principio de la igualdad ante la ley**. "Per imparem non habet imperium" (entre iguales no hay derecho preferente), dice un aforismo latino. Cuando una Constitución moderna establece un catálogo de derechos individuales básicos, tales como la igualdad ante la ley, dicha Constitución prohíbe por ello mismo la sanción de leyes que consagren desigualdades entre los sujetos de derecho, o debe entenderse que la ley abroga aquellas otras leyes anteriores de las que pudieran derivarse desigualdades frente a la aplicación de la nueva norma". (Lo destacado no corresponde al original).

En la sentencia n.º **2000-05378** la Sala insistió en que el principio de igualdad es, además de un derecho, una obligación impuesta a los poderes públicos a fin de que se otorgue un trato igualitario a quienes se encuentren en una misma condición. Además, introdujo la distinción entre la diferenciación y la discriminación. En ese sentido, este Tribunal enfatizó que la Constitución Política prohíbe la discriminación, pero no excluye la posibilidad de que el poder público pueda otorgar tratamientos diferenciados a situaciones material y jurídicamente distintas. Lo anterior, eso sí, siempre y cuando se funde en una base objetiva, razonable y proporcionada. Ante lo cual, el principio de igualdad en la ley impide establecer una norma de forma tal que se otorgue un trato diferente a personas o situaciones que, desde un criterio de razonabilidad, se encuentran en la misma situación fáctica. Al respecto, la Sala dejó establecidas las siguientes consideraciones:

"II.- Sobre el Principio de Igualdad y el Derecho a la no Discriminación. El artículo 33 de la Constitución establece la igualdad, no sólo como principio que informa todo el ordenamiento, sino además como un auténtico derecho subjetivo en favor de los habitantes de la República. En razón de ello se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas, especialmente las que se traban entre los ciudadanos y el poder público. De ahí que el derecho a la igualdad se resume en el derecho a ser tratado igual que los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se constituyan. Por otra parte, la igualdad es también, **una obligación constitucionalmente impuesta a los poderes públicos, lo cual consiste en tratar de igual forma a los que se encuentren en iguales condiciones de hecho, constituyéndose, al mismo tiempo, en un límite a la actuación del poder público**. No obstante ello y que, en tesis de principio, todos son iguales ante la ley, en la realidad se pueden dar situaciones de desigualdad. Aquí es importante indicar que existen dos conceptos básicos que suelen confundirse al hablar del tema de la igualdad ante la Ley, como lo son la discriminación y la diferenciación. **La Constitución prohíbe la discriminación, pero no excluye la posibilidad de que el poder público pueda otorgar tratamientos diferenciados a situaciones distintas, siempre y cuando se funde en una base objetiva, razonable y proporcionada. Resulta legítima una diferenciación de trato cuando exista una desigualdad en los**

supuestos de hecho, lo que haría que el principio de igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales y, por ende, es inconstitucional el trato desigual para situaciones idénticas. En el caso de examen es menester hablar sobre la igualdad en la ley, y no en la aplicación de la ley, que es otra de las facetas del principio de igualdad constitucional. **La igualdad en la ley impide establecer una norma de forma tal que se otorgue un trato diferente a personas o situaciones que, desde puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación de hecho. Por ello, la Administración en su función reglamentaria y el legislador, tienen la obligación de no establecer distinciones arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, en caso de existir, carecen de relevancia, así como de no atribuir consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hecho legítimamente diferenciados.** De esta forma, no se puede hablar de discriminación o de trato desigual, cuando quienes lo alegan se encuentran en una situación de desigualdad de circunstancias, y tampoco puede hablarse de derecho de equiparación cuando existen situaciones legítimamente diferenciadas por la ley, que merecen un trato especial en razón de sus características. En este sentido, ya la Corte Plena, en sesión extraordinaria del veintisiete de noviembre de mil novecientos ochenta, manifestó:

‘El principio de igualdad que establece el artículo 33 de la Constitución, no tiene un carácter absoluto pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino más bien a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentran en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, y no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales’. (Lo destacado no corresponde al original).

Además, haciendo eco de sus propios precedentes, este Tribunal ha afirmado lo siguiente:

“VI. - Sobre el principio general a la igualdad y su excepción. El fundamento principal de la accionante para impugnar el artículo 4 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones radica en considerar que la norma infringe el principio general a la igualdad. Se debe recordar que el principio de igualdad admite que no en todos los casos se debe recibir un trato igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica, de manera tal que no toda desigualdad constituye una discriminación. Así las cosas, la igualdad solo es violentada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. En múltiples ocasiones, esta Sala ha sostenido que este principio pretende garantizar que quienes se encuentren en iguales condiciones reciban un mismo tratamiento jurídico. De esta manera, para demandar un trato igual debe demostrarse que se está ante una misma situación jurídica y que por razones de justicia, se obliga a que todo trato diferenciado se encuentre justificado. Ciertamente, la Constitución Política como instrumento jurídico por excelencia regula el principio a la igualdad y de él emana la obligación de no discriminar, salvo que existan elementos que permitan un tratamiento distinto. Para los efectos de ilustrar la aplicación de este principio en la jurisprudencia de esta Sala, se cita la sentencia No. 2008-07228, en cuanto establece lo siguiente:

“VIII.- Sobre el DERECHO A LA IGUALDAD en general.- Como tesis de principio, la noción de igualdad, en el sentido que es utilizada por el artículo 33 de la Constitución Política y que ha sido examinado por abundante jurisprudencia de este Tribunal, implica que todas las personas tienen derecho a ser sometidos a las mismas normas y obtener el mismo trato (igualdad en la ley y ante la ley); mejor aún, que no se pueden establecer diferencias de trato que no estén fundamentadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, o que no sean necesarias, razonables o proporcionales a la finalidad que se persigue al establecer la diferencia de trato. Este principio general, lo que significa, es que la desigualdad debe surgir de un acto legislativo (reserva de ley) por tratarse del desarrollo de un derecho fundamental y sus fines, ser conformes con los principios y valores de la Constitución Política, lo que supone, también, que la diferencia de trato deba fundarse en supuestos de hecho que sean válidos y diferentes. [...] Por otra parte, la igualdad es también una obligación constitucionalmente impuesta a los poderes públicos, la cual consiste en tratar de igual forma a los que se encuentren en iguales condiciones de hecho, constituyéndose, al mismo tiempo, en un límite a la actuación del poder público. No obstante ello y que, en tesis de principio, todos son iguales ante la ley, en la realidad se pueden dar situaciones de desigualdad.

IX.- Sobre la DISCRIMINACIÓN y la DIFERENCIACIÓN.- Es importante indicar que existen dos conceptos básicos que suelen confundirse al hablar del tema de la igualdad ante la Ley, como lo son la discriminación y la diferenciación. La Constitución prohíbe la discriminación, pero no excluye la posibilidad de que el poder público pueda otorgar tratamientos diferenciados a situaciones distintas, siempre y cuando se funde en una base objetiva, razonable y proporcionada. Resulta legítima una diferenciación de trato cuando exista una desigualdad en los supuestos de hecho, lo que haría que el principio de igualdad sólo se viole cuando se trata desigualmente a los iguales y, por ende, es inconstitucional el trato desigual para situaciones idénticas. En el caso de examen es menester hablar sobre la **igualdad en la ley**, y no en la aplicación de la ley, que es otra de las facetas del principio de igualdad constitucional. La igualdad en la ley impide establecer una norma de forma tal que se otorgue un trato diferente a personas o situaciones que, desde puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación de hecho. Por ello, la Administración -en su función reglamentaria- y el legislador, tienen la obligación de no establecer distinciones arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, en caso de existir, carecen de relevancia, así como de no atribuir consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hecho legítimamente diferenciados. De esta forma, no se puede hablar de discriminación o de trato desigual, cuando quienes lo alegan se encuentran en una situación de desigualdad de circunstancias, y tampoco puede hablarse de derecho de equiparación cuando existen situaciones legítimamente diferenciadas por la ley, que merecen un trato especial en razón de sus características.” (Ver en igual sentido las sentencias número 0337-91 y 0831-98). (Sentencia de esta Sala n.º **2010-01656**, reiterado en el voto n.º **2022-013753**. Lo resaltado no corresponde al original).

Sobre el principio de igualdad en la ley, esta Sala dictó la sentencia n.º **2011-004575** en la cual se realizaron las siguientes consideraciones:

“Igualdad en la ley supone que todos debemos estar sometidos razonablemente a los mismos estándares y disfrutar los mismos mecanismos jurídicos que permitan hacerlo valer, responde a una exigencia del principio de generalidad frente a los privilegios, que precisamente empezaron a combatirse desde la revolución francesa, en cuanto exigía un trato igual o

similar para todos quienes se encontraran en un mismo supuesto de hecho o en situaciones cuyas diferencias reales carecen de relevancia. Las normas jurídicas en consecuencia deben estar redactadas de la forma más impersonal y universal que sea posible, salvo que, los privilegios se justifiquen con base en normas constitucionales o de los derechos humanos que permitan tales distinciones o persigan esos fines, para alcanzar un derecho real y razonable que garantice una mayor igualdad de hecho o con el fin de compensarla. Pero tal mecanismo debe estar justificado no sólo en que la medida de referencia sea útil, sino debe ser necesaria para lograr un objetivo legítimo y de derecho de igual rango en una sociedad democrática, como lo han establecido los tribunales internacionales de derechos humanos. (...) Cuando el Estado concede un derecho que no se fundamenta directamente en una norma constitucional o de grado superior, debe hacerlo sin discriminación, dado que el producto del propio legislador se encuentra limitado por un ordenamiento jurídico superior que le controla. Por otra parte, **el principio de generalidad cede si hay razones fundadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, consecuentemente es posible discriminar o dar un trato diverso a quienes se encuentren en situaciones disímiles o diversas de hecho, caso contrario, si no las hay el legislador no puede establecerlas, aunque goce de la discrecionalidad y la libertad de configuración del derecho.** De esta manera, no podría permitirse los efectos discriminatorios de una norma". (Lo resaltado no corresponde al original).

El precedente citado pone de manifiesto justamente que el principio de igualdad en la ley responde a una exigencia del principio de generalidad, el cual puede ceder solamente en caso de que existan razones debidamente fundadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad que las justifiquen.

Asimismo, la Sala ha dicho lo siguiente:

"C.- Sobre la violación a la igualdad, principio de razonabilidad y proporcionalidad. Con fundamento en el principio de libertad de configuración el legislador tiene amplias facultades para regular la conducta de los administrados y de sus servidores públicos, de manera que puede establecer reglas jurídicas iguales a quienes están en iguales condiciones, e incluso establecer diferentes categorías o grupos entre las personas que se encuentran en diferentes condiciones, o si persigue objetivos fundados en los tratados internacionales de derechos humanos o en la Constitución Política. **Únicamente la desigualdad que esté desprovista de una justificación objetiva y razonable violenta la Constitución Política.** (...) De ahí que, lo anterior lleva al Tribunal a considerar que existe una incongruencia con la razonabilidad de las normas. En la sentencia No. 1999-05236 la Sala estableció los siguientes componentes de la razonabilidad:

"...este Tribunal estima prudente hacer referencia a lo que se considera es la 'razonabilidad de la ley como parámetro de constitucionalidad'. Conviene recordar, en primer término, que la 'razonabilidad de la ley' nació como parte del 'debido proceso sustantivo' (substantive due process of law), garantía creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal. En la concepción inicial 'debido proceso' se dirigió al enjuiciamiento procesal del acto legislativo y su efecto sobre los derechos sustantivos. Al finalizar el siglo XIX, sin embargo, superó aquella concepción procesal que le había dado origen y se elevó a un recurso axiológico que limita el accionar del órgano legislativo. A partir de entonces podemos hablar del debido proceso como una garantía genérica de la libertad, es decir, como una garantía sustantiva. La superación del 'debido proceso' como garantía procesal obedece, básicamente, a que también la ley que se ha ajustado al procedimiento establecido y es válida y eficaz, puede lesionar el Derecho de la Constitución. Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada '**razonabilidad técnica**' dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). **Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado.** Superado el criterio de 'razonabilidad técnica' hay que analizar la '**razonabilidad jurídica**'. Para lo cual esta doctrina propone examinar: **a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución.** Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. **De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable** (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la 'razonabilidad' al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que '**...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea 'exigible' al individuo...**' (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. (Lo que está en negritas no corresponde al original)."

Ahora bien, la Sala ha establecido en la sentencia No. 2006-06347, que:

"Un beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare. El principio de igualdad jurídica determina un tratamiento jurídico igual para quienes se encuentran en igualdad de situación y un tratamiento desigual para quienes se encuentren en situaciones diferentes. La diferencia de situación puede ser real, o bien, determinada por

la ley, en cuyo caso tal determinación está sujeta al principio de razonabilidad para ser válida: la diferencia debe ser razonable. Caso contrario, se incurre en una discriminación odiosa por irrazonable, y como tal creadora de una situación que no se conforma con el principio del artículo 33 constitucional. En ese sentido, señala que esta Tribunal ha considerado que la igualdad:

"...solo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha..." (Resolución N° 316-93 de nueve horas treinta y nueve minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, reafirmada por la sentencia N° 1045-94 de las once horas cincuenta y un minutos del dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, entre otras). (Ver sentencia de esta Sala n.° **2012-003267**. Lo subrayado no corresponde al original).

Dicha sentencia enfatiza en que el principio de igualdad exige un tratamiento jurídico igual para quienes se encuentran en igualdad de situación y un tratamiento desigual para quienes se encuentren en situaciones diferentes. La diferencia de situación puede ser fáctica, o bien, determinada por la ley, en cuyo caso tal determinación está sujeta al principio de razonabilidad para ser válida: la diferencia debe ser razonable. De no estar fundamentada en criterios de razonabilidad, se incurre en una discriminación odiosa, y como tal creadora de una situación que no se conforma con el principio del artículo 33 constitucional. Es decir, la diferenciación – que es posible – para ser válida debe sujetarse al principio de razonabilidad. En otras palabras, la diferencia debe ser razonable y encontrarse debidamente justificada en el trámite legislativo.

En la sentencia n.° **2015-003569** este Tribunal hizo expresa alusión al principio de trato diferenciador y justificación razonable al examinar que una determinada medida adoptada en perjuicio de los periodistas estaba desprovista de justificación, lo que implicó una lesión al principio de igualdad:

"VII.- SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. El principio de igualdad implica, tal y como lo ha reconocido la Sala Constitucional en múltiples resoluciones, que todas las personas que se encuentran en una misma situación deben ser tratadas en forma igual. Por otra parte,

"El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que pueda existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho la Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero, además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que deba existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, como tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva" (véanse los votos n.° 1770-94 y 1045-94).

El punto está en determinar si esta diferenciación de trato está fundada en fines legítimos constitucionalmente, en sí es objetiva, es decir, si está sustentada en un supuesto de hecho diferente, si está basada en diferencias relevantes (tertium comparationis), si existe proporcionalidad entre el fin constitucional y el trato diferenciado que se ha hecho y el motivo y el contenido del acto y si ese trato es idóneo para alcanzar el fin que se persigue.

En el primer supuesto, la diferencia de trato supone que esté basada en objetivos constitucionalmente legítimos, lo que conlleva tres consecuencias en la finalidad perseguida. En primer lugar, las leyes no pueden perseguir fines que contradigan el Derecho de la Constitución o las normas que se encuentran en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. En segundo término, cuando se persiguen fines no tutelados constitucionalmente, pero que no contradicen sus valores y principios, la diferenciación de trato debe ser estrictamente vigilada en relación con los supuestos de hecho que la justifican y la finalidad que persigue. Por último, cuando se persigue un fin constitucionalmente tutelado la diferenciación de trato será válida siempre y cuando respete los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y sea necesaria.

La Sala Constitucional, en el voto N° 4883-97, expresó sobre este principio, lo siguiente:

"El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que deba existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, con tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva." (Sentencia número 6832-95 de 16:15 horas del 13 de diciembre de 1995).

(...)

Por último, el trato diferenciador que hace la directriz cuestionada entre periodistas y no periodistas **no tiene justificación razonable**, no persigue un fin constitucional legítimo, por lo que en sí misma vulnera el principio de igualdad de todas aquellas personas que ostentan la condición de comunicador social.

IX.- Conclusión: Así las cosas, este Tribunal considera que sí presenta una vulneración a los derechos fundamentales alegados, en razón de **no se logran demostrar los motivos –razonablemente justificados– por los cuales se estableció una directriz para canalizar la entrega de la información requerida por los periodistas a través de la Dirección Ejecutiva; trato que no se aplica a otros usuarios**”. (Lo destacado no corresponde al original).

En la sentencia n.º **2018-12095** esta Sala realizó las siguientes consideraciones:

“De allí que el principio de igualdad no tenga un carácter absoluto, ya que no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias. Por el contrario, lo que realmente prescribe, es que **no se hagan diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas**, sin que pueda pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales. En consecuencia, mientras la diferenciación debidamente justificada permanece en armonía con los derechos fundamentales y la dignidad humana, **la discriminación, entendida desde un punto de vista jurídico, significa otorgar un trato diferente con base en características particulares que resultan injustas, arbitrarias o irrazonables**. Téngase presente que cuando las distinciones son razonables, están fundamentadas en criterios preestablecidos y su contenido es equitativo, correcto y lógico. Esto es así, porque la justificación del acto que confiere el trato distinto debe ser sopesada con su finalidad y efectos, de forma tal que exista un vínculo razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad a alcanzar”. (Lo subrayado corresponde al original).

En la sentencia n.º **2023-008157** –al hacer eco de la sentencia n.º 2011-004575– este Tribunal dijo:

“El Estado, al promulgar las leyes, está en la obligación de que cumplan con la ideología constitucional, tanto que sean producto de un ejercicio democrático, entendido en su sentido formal y material, como también, para impedir el establecimiento de privilegios que no estuvieran debidamente justificados en fines congruentes con el Derecho de la Constitución. (...)”

La forma en que se evitan –los privilegios– es exigir que cuando la ley establezca diferenciaciones, estas se encuentren plenamente justificadas en intereses y criterios objetivos superiores del ordenamiento jurídico”. (Lo destacado no corresponde al original. Criterio que fue reiterado en la sentencia n.º **2025-005205**).

De este pasaje es preciso enfatizar que exigir que cuando la ley establezca diferenciaciones, estas se encuentren plenamente justificadas en criterios objetivos superiores del ordenamiento jurídico, supone evitar privilegios. Ergo, si la diferenciación definida por el legislador no se encuentra plenamente justificada, esta resulta inconstitucional por lesionar el art. 33 de la Constitución Política.

El anterior desarrollo jurisprudencial no implica que este Tribunal también haya admitido la legitimidad de medidas legislativas, reglamentarias o administrativas diferenciadas en atención a las diversas cualidades que se estén examinando. De hecho, se ha avalado la constitucionalidad de las denominadas “medidas de discriminación positiva”, pues el hecho de tomar conciencia que hay poblaciones o personas que están material y jurídicamente en condiciones diferentes también es una manifestación del principio de igualdad entendida como una medida de equiparación. Al respecto, esta Sala ha afirmado lo siguiente:

“El tomar conciencia de ese hecho [las diferencias] es lo que justifica que, en aras del principio de igualdad, el Estado fomente y establezca medidas tendentes a brindar trato distinto a los desiguales, debido a que las diferencias existentes entre los sujetos lo justifican. Estas diferencias o situaciones particulares constituyen lo que la Sala ha denominado en su reiterada jurisprudencia **“elementos objetivos de diferenciación”, que justifican y ameritan un trato diferenciado en determinadas circunstancias**, es decir, lo que se conoce en la doctrina constitucional como “discriminación positiva” y más correctamente “acciones positivas”, que consisten en dar un tratamiento especial a aquellas personas o grupos que se encuentren en una situación de desventaja con respecto a los demás, como es el caso de las mujeres, quienes socialmente no se encuentran en igualdad de condiciones con el hombre, no por diferencias de capacidad sino más bien por mandatos sociales. **Este tratamiento diferenciado busca compensar esa situación de desigualdad original y se orienta al logro de una “igualdad real” entre los sujetos**. Debe resaltarse que, a juicio de este Tribunal Constitucional esa diferencia de trato no quebranta el principio de igualdad, por el contrario, resulta de la aplicación del mismo y de una adecuada interpretación del Derecho de la Constitución; de hecho, existen diversos instrumentos jurídicos tendientes a fomentar esa igualdad real entre los sujetos”. (Sentencia n.º **2008-012582**. Lo destacado no corresponde al original).

A la luz de lo anterior, esta minoría estima que no es contrario al principio de igualdad que la ley establezca determinadas y puntuales medidas de acción afirmativa cuando estas sean necesarias para enderezar unas específicas situaciones de desigualdad objetiva que afecten a particulares colectivos y se procure de ese modo aspirar a la igualdad real o material. Lo anterior, claro y está, siempre y cuando la medida se base en criterios objetivos y razonables que el legislador está en la obligación de justificar:

“[L]a discriminación positiva es válida siempre que se base en criterios objetivos y razonables, el Estado debe establecer con toda claridad la creación de categorías o grupos de personas, que merecen un tratamiento diferenciado, pero también, al impulsar la igualdad no debe dejar a personas por fuera de las medidas, es decir, debe cohesionar de la mejor manera aquellos que se encuentran en la misma situación con el fin agrupar a las personas que se encuentran en la misma desventaja que otras, para balancear sus relaciones de hecho, como también de derecho. Lo que no se puede hacer es establecer diferencias cuando la misma situación exige un tratamiento igual para las personas que pertenecen a esa categoría”. (Sentencia n.º **2024-023246**. Lo destacado no corresponde al original).

A partir de este profuso repaso de la jurisprudencia de la Sala Constitucional concluimos que el principio de igualdad contenido en el art. 33 de la Constitución Política exige que en todos los casos que razonablemente se encuentren en una misma condición, las normas jurídicas deben darle un trato igualitario. Lo que no implica que en todos los escenarios el poder regulador deba responder prescindiendo de posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica. En cuyo caso, el principio de igualdad se viola cuando

la desigualdad normativa carece de elementos objetivos de diferenciación que justifiquen razonablemente la decisión jurídica adoptada. Le corresponde al emisor de la norma jurídica mostrar y justificar la razonabilidad de su decisión regulatoria.

En un Estado social y de derecho como el nuestro el principio de igualdad se erige también en un instrumento de transformación social para intentar equiparar a quienes lo requieren –igualdad real o material–, pero igualmente los poderes públicos deben razonablemente definir los destinatarios de estas medidas y justificar el trato distintivo.

En definitiva, el principio de igualdad se establece como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y, en esa medida, debe emplearse como criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación por parte de los operadores jurídicos.

VII.- SOBRE LA FIGURA DE LAS DONACIONES Y LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Dado que el proyecto de ley que se somete a consulta se refiere esencialmente a una prerrogativa para todo el Estado y todas sus instituciones para apoyar al sostenimiento de la AOES a través de la donación de “toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar”, consideramos necesario realizar una breve referencia a la figura de las donaciones públicas.

La donación es un acto de liberalidad que conlleva el traspaso de un bien de una persona a otra, sea esta física o jurídica. Implica, por tanto, la reducción del patrimonio del donante en favor de un tercero que recibe la donación. Al respecto, por ejemplo, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado lo siguiente:

“El contrato de donación, se basa en un acto de liberalidad, el cual implica una reducción del patrimonio del donante, en beneficio de un tercero, con quien no lo liga ninguna deuda. El donante decide trasladar una porción de su patrimonio en forma gratuita, esto es, no recibe a cambio ninguna contraprestación, y el convenio requiere para su perfeccionamiento, la aceptación del donatario dentro de las condiciones previstas en el canon 1399 del Código Civil”. (Lo destacado no corresponde al original. Sentencia n.º00547 – 2002).

Asimismo, la Sala Constitucional se ha referido a las cualidades del contrato de donación en los siguientes términos:

“VIII.- LA DONACION.- Para la más calificada doctrina nacional del Derecho Privado, la figura jurídica de la donación “es un contrato esencialmente gratuito, que tiene como característica determinante que provoca una ventaja patrimonial específica para el donatario, o sujeto beneficiado con el contrato, que consiste en un enriquecimiento autorizado legalmente, que en principio no está sujeta a contraprestación”; tiene como consecuencia la traslación del dominio de un bien y la eficacia del contrato es de naturaleza real. Como contrato que es, la donación debe cumplir con los requisitos y elementos de todo acto jurídico, lo que significa que sólo debe ser realizado por sujetos de derecho con capacidad para hacerlo, que debe manifestarse en dos planos diferentes, como capacidad jurídica, que es la potencialidad de ser sujeto de efectos de derecho y como capacidad de actuar, que es la que le reconoce la ley; la capacidad se complementa con la legitimación, de manera que el sujeto podrá realizar un determinado contrato, por no estarle prohibido expresamente por la ley (artículo 28 Constitución Política)”. (Sentencia n.º2000-06328).

No obstante, tratándose de la Administración Pública ese acto de liberalidad, encuentra su límite infranqueable en el principio de legalidad que emana tanto de la Constitución Política como de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) e implica que sus actos requieren de norma legal expresa que los autorice. En consecuencia, de no existir esta la donación se encontraría irremediablemente vedada.

Ahora bien, cabe precisar que la Administración Pública dispone a su favor de un patrimonio público que requiere ser debidamente resguardado y custodiado. En esa medida, por ejemplo, nuestro ordenamiento jurídico establece condiciones para autorizar o impedir la libre disposición de este patrimonio.

En primer lugar, la Constitución Política ordena que le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa la enajenación de los bienes propios de la Nación y especifica de forma muy puntual cuáles bienes no pueden salir del dominio o del control del Estado:

Art. 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...)

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

- a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;
- b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;
- c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales - éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado. (Lo destacado no corresponde al original).

Es tan valiosa y sensible esta competencia constitucional a favor de la Asamblea Legislativa que el art. 124 constitucional ordena que no procede la delegación de este tipo de proyectos de ley en comisiones permanentes.

Por otra parte, tratándose de los bienes municipales, la Constitución dispone lo siguiente:

Art. 174.- La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles. (Lo destacado no corresponde al original).

También es relevante señalar que tratándose de la Caja Costarricense de Seguro Social existe una restricción constitucional para variar el uso de los fondos y las reservas de los seguros sociales:

Art. 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 2737 de 12 de mayo de 1961). (Lo destacado no corresponde al original).

Por su parte, nuestro Código Civil –tratándose de bienes públicos– detalla que por ley están destinados a la utilidad general y esas cosas públicas no pueden separarse de ese servicio, salvo que legalmente se disponga así:

CAPÍTULO II.

De los bienes con relación a las personas

Art. 261.- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

Art. 262.- Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.

Art. 263.- El modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos; pero las cuestiones que surjan entre particulares, sobre mejor derecho o preferencia al uso y aprovechamiento de las cosas públicas, serán resueltas por los tribunales.

A partir de lo anterior, la Sala Constitucional ha afirmado que los bienes de dominio público o demaniales son aquellos que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa (ver, por ejemplo, la sentencia n.° 2017-011715). Pero también hay bienes que pertenecen a la Administración Pública, pero no están de un modo permanente sometidos al servicio de utilidad general, sino que se trata de bienes patrimoniales, fiscales o de dominio privado. Lo cual es importante para determinar el régimen jurídico aplicable para cada caso concreto. Esa diferencia es visible, por ejemplo, en los arts. 169 y 170 del Código Procesal Contencioso Administrativo que en lo relativo a los procesos de ejecución de sentencia admite el embargo de los bienes de “dominio privado de la Administración Pública, que no se encuentren afectos a un fin público” y prohíbe el embargo justamente respecto de “los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común, tampoco los vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad y cualquier otro de naturaleza esencial”.

La necesidad de que exista una ley que autorice la liberación de bienes públicos también se encuentra recogida en el art. 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que ordena lo siguiente:

Artículo 5- Control sobre fondos y actividades privados. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República. Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en el Sistema de Cuentas del Sector Público; además, llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido.

(Así reformado por el artículo 40 inciso b) de la ley Manejo eficiente de la liquidez del sector público, N° 10495 del 17 de junio del 2024). (Lo destacado no corresponde al original).

Dicha norma autoriza la posibilidad legal de realizar donaciones, pero aclara que tratándose de la liberación de bienes de la Hacienda Pública debe realizarse de conformidad con una ley que, a su vez, se sujete a los principios constitucionales.

Por su parte, el Código Municipal ordena la siguiente:

Art. 71- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo de 2021, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades.

Los bienes muebles declarados por la administración en desuso o en mal estado podrán ser objeto de donación, ya sea a

entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, y deberá existir para ello un acto motivado y el avalúo previo elaborado por el departamento técnico correspondiente a nivel municipal o, en su defecto, del avalúo de la Dirección General de Tributación. Se requerirá autorización mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo.

Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.

Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales.

A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio; asimismo, podrán crear albergues para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 10009, Ley para la Creación de Albergues para las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle, de 27 de setiembre de 2021. También, podrán financiar escuelas municipales de música, comparsas, cimarronas y subvencionar escuelas de música y bandas sinfónicas de formación musical que pertenezcan a organizaciones sin fines de lucro, o asociaciones de desarrollo dentro del cantón, centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.

Asimismo, las municipalidades quedan autorizadas con dispensa de trámite legislativo para gestionar y desarrollar proyectos de vivienda municipal y otorgar, sobre las viviendas construidas, el derecho de usufructo habitacional, mediante contrato de usufructo habitacional, conforme a lo estipulado en la ley que otorga ñ-competencia a las municipalidades para desarrollar y administrar proyectos de vivienda municipal. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.

(Así modificada su numeración por el artículo 1° de la ley N° 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, que lo traspasó del antiguo artículo 62 al 71)

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 10713 del 7 de mayo de 2025). (Lo destacado no corresponde al original).

De dicha norma interesa resaltar justamente la indicación de que si la donación implica una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa respecto de ese bien en concreto.

Asimismo, tratándose de bienes con alto valor ambiental, aunque no se refiera propiamente a donaciones, también es de suyo exigido la aprobación de una ley que justifique la reducción de áreas silvestres protegidas. A tales efectos, el art. 38 de la Ley Orgánica del Ambiente ordena lo siguiente:

Art. 38.- Reducción de las áreas silvestres protegidas. La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, **sólo podrá reducirse por Ley de la República**, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida. (Lo destacado no corresponde al original).

Lo cual ha sido ampliamente tutelado por este Tribunal Constitucional (ver, por todas, la sentencia n.º2024-036952).

La Ley General de Contratación Pública regula la posibilidad de realizar donaciones, pero advierte igualmente que es un mecanismo posible siempre y cuando los bienes no estén afectos a un fin público:

Art 75- Donación de bienes muebles e inmuebles. **La donación de bienes muebles e inmuebles entre instituciones de la Administración Pública es posible en el tanto los bienes no estén afectos a un fin público y la donación tenga por objeto la satisfacción del interés público.**

Para proceder con la donación de bienes inmuebles, deberá mediar resolución motivada por parte del máximo jerarca de la institución que dona, sin que pueda delegar tal actuación, así como un acuerdo de aceptación tomado por el máximo Jerarca de la institución beneficiaria de la donación. Para la donación de bienes muebles la decisión de donar deberá ser adoptada por el jerarca o por quien este delegue.

En todos los casos deberá constar el avalúo elaborado por el órgano especializado de la administración respectiva o, en su defecto, del avalúo de la Dirección General de Tributación u otra entidad pública.

Todos los bienes muebles declarados por la Administración en desuso o en mal estado podrán ser objeto de donación, ya sea a entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, debiendo existir acto motivado para ello. (Lo destacado no corresponde al original).

Finalmente, la referida Ley General de Contratación Pública introdujo modificaciones a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, concretamente a los procesos de donación de bienes declarados en desuso:

Artículo 96 ter- Trámite de donaciones y bienes en desuso o mal estado

Todos los bienes, las obras o los servicios que la Administración central reciba o done, en carácter de donaciones nacionales o internacionales, deberán registrarse contablemente según los lineamientos que determine para este efecto la Contabilidad Nacional, como órgano rector en materia contable.

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 de la Contabilidad Nacional como órgano rector del subsistema.

(Así adicionado por el artículo 133 inciso c) de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 del 27 de mayo de 2021).

Todo este desarrollo es pertinente para ilustrar que estas autorizaciones genéricas para hacer donaciones tienen como límite el tipo de bien de que se trata, ya que para la enajenación de un bien afecto a un fin público se requiere de una norma legal que lo desafecte expresamente y que autorice su enajenación, o bien, utilizar el mecanismo de declaratoria de desuso. Esto tiene

relevancia constitucional en virtud de lo dispuesto en el art. 121 inciso 14) constitucional. Además, también tendría relevancia dependiendo de la institución que se trate, respecto de lo dispuesto en los arts. 73 y 174 constitucionales; y dependiendo del inmueble que se pretenda donar, respecto de la protección de los recursos naturales consagrada en los arts. 6, 50 y 89 constitucionales.

Sobre el particular, esta Sala –haciendo eco de la sentencia n.º2007-2063– dijo recientemente lo siguiente:

*“Tratándose de los bienes demaniales, debe distinguirse los que **lo son en carácter de la Nación**, precisamente por su titularidad y por la fuente normativa de afectación, en tanto la determinación deriva de las propias normas constitucionales –se tienen aquellos que están definidos y determinados precisamente en la propia Constitución Política, en los artículos 6, 50, 89 y 121 inciso 14) de la Constitución, sea las aguas territoriales, las costas, el espacio aéreo, la plataforma continental, el zócalo insular, los recursos y riquezas naturales del agua del suelo y del subsuelo, las bellezas naturales, el patrimonio histórico y artístico de la Nación, las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional, los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de petróleo, sustancias hidrocarbурadas, depósitos de minerales radioactivos, servicios inalámbricos – lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético–, los ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén en servicio–; y los que **lo son por disposición de la ley o decreto ejecutivo** – en los casos previstos en la ley –, donde es el decreto el que determina los inmuebles que se incorporan al patrimonio forestal del Estado, su categoría y la sujeción al respectivo plan de manejo, y según se anotó anteriormente, también su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. Es así como interesa resaltar que los bienes dominicales o demaniales tienen ese carácter en virtud de una afectación dada, o por una norma expresa de nuestra Carta Fundamental o por disposición legal, que denota su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique esa demanialidad. En virtud de lo cual, siendo la afectación la vinculación jurídica por el que el bien se integra a esta categoría de bienes, según su destino y conforme a las correspondientes previsiones legales, ello implica, como lógica consecuencia, que **solamente por ley se les puede privar de ese régimen especial que los regula, para separarlos de ese fin público al que están vinculados (esto es, para su desafectación); y es en este sentido que se requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado**; motivo por el cual es que esta Sala ha estimado que no es posible una desafectación genérica, y mucho menos, la implícita; es decir, en esta materia no puede existir un “tipo de desafectación abierto”, para que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete, señalándolos; y en este sentido, es importante recordar que toda desafectación, como debe provenir de acto legislativo, estará sujeta a los controles jurisdiccionales correspondientes – en este sentido, ver sentencias número 2000- 10466 y 2002-8321. Asimismo, debe recordarse que para la desafectación del patrimonio forestal – lo que se traduce en la reducción o eliminación del área silvestre protegida–, sólo se puede hacer mediante ley de la República, después de realizarse los estudios técnicos previos (estudio de impacto ambiental) que justifique la medida, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente. Por último, es importante resaltar que, tratándose de los bienes demaniales de la Nación, su desafectación sólo podría darse por reforma constitucional, en aplicación del principio del paralelismo de las formas, se repite, previo estudio técnico que acredite la desafectación, según se indicó anteriormente. Además, en lo concerniente a su uso y/o concesión sólo puede ser aprobada por el Plenario Legislativo, no así por Comisiones Legislativas Plenas, en los términos previstos en el artículo 124 constitucional (sentencias número 2002-8321 y 2004-8928)”. (Ver sentencia n.º **2023-017109**).*

Con lo cual, es indiscutible que una eventual ley genérica para facultar donaciones –como la prevista actualmente en la Ley de Asociaciones– no autoriza dejar sin efecto otras restricciones constitucionales que atiendan a la naturaleza, fin o uso público que se encuentra destinado el bien, pues en tales casos se requiere autorizaciones constitucionales o legales para desafectar los específicos bienes demaniales. Eventualmente el análisis concreto de estas donaciones estará sometida a los controles administrativos y jurisdiccionales que corresponda. Sin embargo, una norma de rango legal no puede desconocer todo el andamiaje normativo constitucional y legal que protege a los bienes que están destinados al uso público, máxime cuando se trata de un acto de liberalidad como el que supone la donación.

VIII.- SOBRE LA AOES Y LAS LABORES QUE REALIZA

Consideramos importante advertir –de previo a manifestar nuestro parecer sobre las dudas de constitucionalidad planteadas– que esta minoría toma nota de una serie de datos fácticos y jurídicos que dan cuenta de la importante labor social que despliega la AOES en nuestro territorio nacional y no tiene duda de su papel en la atención de poblaciones en riesgo social que no cuentan con las posibilidades propias o un apoyo solidario familiar, comunal o estatal para la satisfacción de sus necesidades primarias.

Tal y como consta en la exposición de motivos del proyecto de ley, la AOES está constituida como una asociación y así se encuentra debidamente inscrita en el Registro de Asociaciones. Asimismo, desde el año 2009 el Poder Ejecutivo dictó a su favor una declaratoria de utilidad pública para los intereses del Estado. Esto, mediante el **decreto ejecutivo n.º35108 del 02 de marzo de 2009**, que a la letra dice lo siguiente:

Art. 1º-Declárese de Utilidad Pública para los intereses del Estado la Asociación Obras del Espíritu Santo, cédula de persona jurídica número 3-002-344562.

A partir de dicha declaratoria y de la Ley de Asociaciones, la AOES podría recibir “franquicias y concesiones administrativas y económicas que, para cumplir con sus fines, el Poder Ejecutivo les otorgue”. Esto, supeditado al cumplimiento de una serie de requisitos y a que se mantengan los motivos por los cuales fue concedido el reconocimiento de utilidad pública. Así, la **Ley de Asociaciones**, n.º218, dispone lo siguiente:

Art. 26.-Las asociaciones pueden adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier índole y realizar operaciones lícitas de todo tipo, encaminadas a la consecución de sus fines.

Las donaciones, subvenciones, transferencias de bienes muebles e inmuebles u otros aportes económicos del estado o sus

instituciones, deberán ser fiscalizados por la Contraloría General de la República y debidamente liquidados por la Asociación beneficiaria ante el ente contralor, según los fines previstos y los principios de la sana administración.

De no presentarse las liquidaciones correspondientes dentro del mes siguiente al cierre del año fiscal, el ente contralor lo informará de oficio a la administración activa respectiva y a la vez, la asociación que incumpla quedará imposibilitada para percibir fondos del Estado o sus instituciones, hasta que satisfaga la información requerida.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8007 del 4 de julio de 2000)

Art. 32.- Las asociaciones simples, federadas o confederadas, cuyo desarrollo o actividad sean particularmente útiles para los intereses del Estado y llenen una necesidad social, podrán ser declaradas de utilidad pública cuando lo soliciten al (*)Ministerio de Justicia y Paz y este lo estime conveniente. Para alcanzar este beneficio, las asociaciones deberán tener tres años de inscritas como mínimo y operar legalmente al servicio de la comunidad.

Las asociaciones reconocidas como de utilidad pública podrán gozar de las franquicias y concesiones administrativas y económicas que, para cumplir con sus fines, el Poder Ejecutivo les otorgue. En cualquier momento, el (*)Ministerio de Justicia y Paz revocará este beneficio, si desaparecen los motivos por los cuales fue concedido. Este Ministerio llevará los controles de las asociaciones declaradas de utilidad pública y les exigirá informes anuales.

(Así reformado por el artículo 67 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, N° 7935 del 25 de octubre de 1999)

(*) (Modificada su denominación por el artículo 3° de la ley N° 8771 del 14 de setiembre de 2009).

Asimismo, según se explica en la exposición de motivos y también se aprecia del Sitio Web oficial del Instituto Mixto de Ayuda Social, la AOES obtuvo ya la declaratoria de "organización de bienestar social". Una institución de bienestar social es una persona jurídica constituida por la Ley de Asociaciones o la Ley de Fundaciones que se dedica a ejecutar proyectos para el cuidado, protección y rehabilitación de grupos sociales vulnerables. Al respecto, el "Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios, subsidios y transferencias monetarias del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)" las define del siguiente modo en su art. 3 inciso t):

Instituciones de Bienestar Social: Son sujetos privados constituidos como persona jurídica, tutelados bajo la Ley de Asociaciones 218 o la ley de Fundaciones 5338 (según corresponda), que ejecutan programas y proyectos destinados a la atención directa, cuidado, protección y rehabilitación social de niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle y personas consumidoras de sustancias psicoactivas, cuyos fines sean congruentes con los programas avalados por los respectivos entes rectores y ministerio de salud.

Dicha normativa establece el procedimiento para el registro formal de las organizaciones o instituciones de bienestar social:

Art. 113: Registro de las organizaciones de bienestar social, para la asignación de beneficios patrimoniales, subsidios o transferencias monetarias gratuitas o sin contraprestación alguna para la ejecución de proyectos aprobados por el IMAS: Para el registro de instituciones de bienestar social, previo a la asignación de beneficios patrimoniales, subsidios o transferencias monetarias gratuitas o sin contraprestación alguna para la ejecución de proyectos de instituciones de bienestar social con recursos otorgados por el IMAS, la organización interesada debe presentar solicitud suscrita en formato físico o digital en conjunto de los requisitos establecidos en el artículo 103 de este reglamento denominado "registro de los sujetos de derecho privado que no tienen carácter de bienestar social, para la asignación de beneficios patrimoniales, subsidios o transferencias monetarias gratuitas o sin contraprestación alguna para la ejecución de proyectos aprobados por el IMAS".

El registro de las organizaciones de bienestar social será el producto del análisis de los fines que de conformidad con la revisión del acta constitutiva de la organización, tenga vinculación con los fines que persigue el IMAS. Además de la verificación de los estatutos en su totalidad y sus reformas así como de las condiciones que determinan la idoneidad para el manejo de fondos públicos según lo dispuesto por la Contraloría General de la República, mediante la norma técnica, así como la aplicación de la ley 9986, su reglamento y los lineamientos de la Autoridad de Contratación Pública según corresponda, así como los principios de la ley N°8292, Ley General de Control Interno y la ley N°8422 Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

Queda totalmente prohibido aplicar la discrecionalidad administrativa para valorar otros aspectos o pedir otros requisitos. La persona funcionaria que incurra en esta conducta y así se demuestre en el procedimiento administrativo de rigor, incurrirá en falta grave. El registro de las organizaciones de bienestar social será un trámite que se realizará en cualquier momento del año, debido a la aprobación del presupuesto ordinario y el presupuesto extraordinario.

(Así modificada su numeración mediante acuerdo N° 32-02-2025 de la sesión 06-02-2025 y publicado en el Alcance Digital N° 39 a La Gaceta N° 53 del 19 de marzo del 2025, que lo traspaso del antiguo artículo 115 al artículo 113, ya que en dicha sesión ordenó derogar los numerales 88 y 89 y correr la numeración de los restantes artículos.)

Además, esa normativa reconoce cuáles serían los derechos por obtener un reconocimiento administrativo de este tipo:

Art. 116: De los derechos de las instituciones de bienestar social: Una institución de Bienestar Social tendrá los siguientes derechos:

a) Acceso a los recursos de la Institución de acuerdo con el contenido y la disponibilidad presupuestaria de cada año y donaciones, toda vez que haya cumplido con los requerimientos estipulados para ello según la normativa institucional y las comisiones de protocolo y que ejecute programas y proyectos acordes con los fines del IMAS.

b) A la certificación de declaratoria de Bienestar Social para optar por recursos y servicios de otros entes públicos concedentes, de empresas privadas, gobiernos locales y personas físicas.

c) Recibir dirección técnica oportuna de parte del IMAS para la adecuada marcha de sus programas y proyectos a nivel técnico, legal, administrativo, financiero y operativo.

d) Conocer los informes elaborados por el personal del DASAI en relación con el funcionamiento de la I.B.S.

(Así modificada su numeración mediante acuerdo N° 32-02-2025 de la sesión 06-02-2025 y publicado en el Alcance Digital N° 39 a La Gaceta N° 53 del 19 de marzo del 2025, que lo traspaso del antiguo artículo 118 al artículo 116, ya que en dicha sesión ordenó derogar los numerales 88 y 89 y correr la numeración de los restantes artículos.) (Lo destacado no corresponde al original).

Como se indicó *supra*, en la exposición de motivos también se afirmó que la AOES ya cuenta con una autorización del Ministerio de Hacienda para recibir donaciones del sector público y privado que son deducibles del impuesto de renta y de zonas francas (art. 8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, n.º7092).

También, este Tribunal constató que en la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA), n.º6826 se incorporó un Capítulo de exenciones en donde se incluyó a la AOES:

Artículo 8- Exenciones. Están exentos del pago de este impuesto:

18. La adquisición de bienes y servicios realizada por la Fundación Ayúdenos a Ayudar y la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños, de conformidad con la Ley N.º 8095, Exoneración para la Fundación para el Rescate y Protección del Patrimonio de la Casa Presidencial, la Fundación Ayúdenos para Ayudar y la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños, de 15 de marzo de 2001, la Asociación Obras del Espíritu Santo, cédula de persona jurídica número tres-cero cero dos trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos sesenta y dos (N.º 3-002-344 562).

Estarán igualmente exentas la venta de bienes y la prestación de servicios que hagan dichas entidades, así como las adquisiciones y las ventas de bienes y servicios que realice la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (Fecrunapa).

Finalmente, en la exposición de motivos –y además se trata de un hecho público notorio y loable– se hace un elenco de las acciones sociales que son llevadas a cabo por la organización que se pretende beneficiar con este proyecto de ley. Incluso el IMAS dejó de manifiesto en el expediente legislativo lo siguiente:

“Es importante mencionar que la Asociación Obras del Espíritu Santo proporciona alimentación a personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad social”.

Con los antecedentes fácticos, jurídicos y las opiniones institucionales que constan en el expediente legislativo, esta minoría no duda de la acción social benéfica desplegada por la organización. No obstante, lo que competencialmente le corresponde a esta Sala es evacuar las dudas de constitucionalidad formuladas por los legisladores consultantes y rendir una opinión en lo relativo a tales aspectos de constitucionalidad planteados (arts. 96-101 de la LJC), y a esta minoría explicar nuestra posición al respecto.

IX.- ANALISIS SOBRE LAS DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD

Analizaremos las dos consultas básicas por aparte. Además, en cada caso traeremos a colación el objeto de la consulta, las normas consultadas y unas consideraciones sobre lo que consta en el expediente. Solo después procederá manifestar nuestro parecer.

A.- Sobre los arts. 1 y 2, y la presunta violación de varios principios

Objeto de la consulta

Como se ha dicho, los legisladores consultantes plantean la duda sobre una presunta lesión al principio de igualdad respecto de los arts. 1 y 2, porque se crea una predisposición para ayudar a la AOES a través de donaciones de todo tipo, sin que conste una motivación concreta, razonable y proporcional para dar un trato distinto entre organizaciones con iguales fines de servicio social. Aducen que no se visualiza una razón para establecer un trato diferenciado, es decir, una motivación concreta, razonable, proporcional y objetiva que fundamente ese trato diferenciado en beneficio de una sola organización de ayuda social.

Como preámbulo, los legisladores explican que en Costa Rica ya existe un registro nacional de instituciones y servicios de bienestar social para todas las organizaciones, asociaciones y fundaciones que obtengan la declaratoria de bienestar social que otorga el IMAS. El beneficio de obtener esta distinción es facultarlas a recibir financiamiento para su operación. La duda surge justamente al conceder el beneficio o la predisposición a apoyar a la AOES con esta autorización general y excluir a todas las demás organizaciones de bienestar social, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro que trabajan en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del país.

Normas consultadas

Es oportuno transcribir de nuevo las normas que son objeto de la consulta. Los arts. 1 y 2 del proyecto de ley disponen lo siguiente:

Art. 1- El Estado y sus instituciones podrán apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

Art. 2- Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualquier otra entidad pública, sin importar su forma de organización y naturaleza, para que donen, a la Asociación Obras del Espíritu Santo, toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, se deberá realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación.

Sobre la información que consta en el expediente legislativo

En lo relativo a tales agravios, según se detalló *supra*, en el expediente legislativo consta la exposición de motivos en la que se

hace referencia a las labores de ayuda social que realiza dicha organización y los mecanismos de control con los que cuenta. Sin embargo, no es posible ubicar en dicha exposición un elemento jurídico o fáctico diferenciador a favor de esta organización que justifique o explique el motivo por el cual se tramita un proyecto de ley en concreto a su favor.

El informe de la subcomisión designada para dictaminar el proyecto al interno de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración reiteró los principales elementos de la exposición de motivos, detalló el trámite legislativo, resumió las respuestas producto del trámite de consultas institucionales y concluyó que la propuesta legislativa es una acción afirmativa para la AOES en virtud del impacto social y la efectividad de su gestión. Dicha subcomisión descartó una presunta lesión al principio de igualdad porque, a su juicio, esta iniciativa parlamentaria no ofrece impedimento a que se tramiten otras iniciativas de ley para otras entidades y aseveró que la amplitud de la norma no implica ausencia de control, toda vez que “las instituciones públicas deberán garantizar que cualquier apoyo que se brinde se alinee con las prioridades nacionales y con el interés público”. De este modo, la subcomisión dictaminadora sugiere que exista una especie de ley para cada entidad privada con fines benéficos.

En el informe de mayoría de la comisión dictaminadora se reiteraron los criterios antes esbozados y se recomendó al Plenario Legislativo la aprobación del proyecto.

Luego, tal y como se puso de manifiesto *supra*, en la discusión del proyecto de ley varios legisladores evidenciaron lo que –a su juicio– podría ser una posible discriminación promovida por el propio proyecto de ley y propusieron incluso varias mociones para realizar consultas a otras organizaciones sociales que laboran con sectores poblacionales vulnerables y mociones para que eventualmente fueran incluidas en la iniciativa parlamentaria. Asimismo, según se detalló, en el Plenario se plantearon las dudas de constitucionalidad que acá se consultan sin que, a tales efectos, se haya acreditado que los legisladores proponentes o de la comisión dictaminadora hayan detallado en motivos para dispensar un eventual trato legislativo más favorable hacia la AOES. Sobre lo cuestionado por los consultantes consta, por ejemplo, como se detalló previamente, que en el Plenario se expuso lo siguiente:

“[S]e propuso que este proyecto de ley no solo fuera orientado de manera exclusiva a que se pudiesen donar toda clase de bienes, muebles o inmuebles, servicios, recursos económicos, derechos y cualesquiera objeto para una única asociación, creando una excepción que no está justificada en el proyecto y en vista de que no está justificada en el proyecto se vuelve discriminatoria”.

Asimismo, la legisladora Rocío Alfaro Molina planteó directamente en el Plenario la advertencia previa realizada por el Departamento de Servicios Técnicos:

“[E]l informe de Servicios Técnicos plantea directamente que no se percibe un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la organización beneficiaria y otras entidades privadas que desarrollan funciones similares”.

Lo cual fue abonado por el legislador Jonathan Acuña Soto quien afirmó ante el Plenario, que:

“[E]n resumen, indica que debemos velar por el principio de igualdad constitucional, que, si se observa jurisprudencia de la Sala, ese principio de igualdad es violado cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable”.

Dicho diputado cuestionó en esa sesión que no constaba en el trámite legislativo cuáles eran las diferencias relevantes que justifican al proyecto:

“Si usted tiene dos organizaciones que cumplen fines similares, ¿qué diferencias relevantes hay? Diputadas y diputados les pregunto, ¿qué diferencias relevantes hay entre esta organización y esta otra que les leía que se encarga de cuidados paliativos?”.

Y reiteró lo advertido por el Departamento de Servicios Técnicos:

“El informe de Servicios Técnicos señala que no se percibe un criterio válido para establecer un trato diferenciado. No se percibe ese criterio válido para tratar de manera diferenciada entre la organización beneficiaria y otras entidades privadas que desarrollan funciones similares”.

La legisladora Sofía Guillén Pérez también reiteró en el Plenario lo siguiente:

“[O]torgar en favor de una asociación de bien social un mecanismo con rango legal de financiamiento y de apoyo para su sostenimiento y desarrollo, podría ser difícil de explicar si este se hace con exclusión de otras organizaciones similares que también cumplen una función de beneficencia en la sociedad nacional”.

Criterio de esta minoría

El proyecto de ley, tal y como lo explicó la PGR en su opinión jurídica, pretende otorgar una habilitación genérica para que toda la Administración Pública pueda disponer de sus bienes, fondos y servicios por vía de donación, a favor de la AOES.

Estas habilitaciones son requeridas a la luz del principio de legalidad para legitimar la conducta de traspasar un bien de la Administración Pública de forma gratuita y como una liberalidad hacia un sujeto de derecho privado. Ya existen, como lo explica la PGR, habilitaciones legales de índole genérico. Arriba esto se puso de manifiesto con la alusión a la Ley de Asociaciones y en concreto a las asociaciones reconocidas como de utilidad pública. Pero también se encuentran estas habilitaciones en la Ley de Fundaciones, la cual en su art. 18 estipula lo siguiente:

Art. 18.- Para que las fundaciones puedan recibir de las instituciones públicas donaciones, subvenciones, transferencias de bienes muebles o inmuebles o cualquier aporte económico que les permita complementar la realización de sus objetivos deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Tener como mínimo un año de constituidas.

b) Haber estado activas desde su constitución, calidad que adquieren con la ejecución de por lo menos un proyecto al año.

c) Tener al día el registro de su personalidad y personería jurídicas.

Para contar con absoluta transparencia en la consecución, fuente y manejo de esos fondos públicos por parte de las fundaciones, estas deberán llevar en una cuenta separada las donaciones que reciban y la procedencia de estas, y deberán especificar en qué

se invierten. Lo anterior deberá ser fiscalizado por la auditoría interna que toda fundación está obligada a tener, la cual ejercerá sus funciones de conformidad con la normativa vigente en la materia que fiscalice, y según lo establecido en los manuales de normas técnicas de auditoría y control interno emitidos por la Contraloría General de la República.

El informe de la auditoría deberá remitirse al ente contralor junto con el informe de la Junta Administrativa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 15 de esta Ley.

(Así reformado por el artículo 15° de la ley N° 8823 del 5 de mayo de 2010). (Lo destacado no corresponde al original).

Además, existe el ejemplo del caso de las asociaciones de desarrollo, ya que el art. 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), n.°3859, dispone lo siguiente:

Art. 19. El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.

El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación. (Lo destacado no corresponde al original).

La particularidad de los tres ejemplos citados radica justamente en la generalidad de la habilitación para todas las asociaciones declaradas de utilidad pública, todas las fundaciones que cumplan determinados requisitos legales y todas las asociaciones de desarrollo comunal.

En el *sub lite* el cuestionamiento consiste justamente en la combinación de los arts. 1 y 2 del proyecto de ley, pues de forma sumamente amplia se autoriza a toda la Administración Pública, incluyendo a municipalidades, –pese a que en ese tema se rigen por una ley especial–, o la CCSS –pese a la restricción constitucional–, a que realicen donaciones específicamente a favor de la AOES, sin que se justifique de forma razonable el trato diferenciado que le pretende otorgar el legislador. Estas donaciones –tal y se prevé en la norma– son de cualesquiera tipo de bienes:

“Toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil para colaborar”.

Y únicamente tratándose de bienes inmuebles afectos a un fin específico, se prevé la orden de realizar la respectiva desafectación legal previo a acordar la donación.

Se constata entonces que se procura generar una autorización general a todas las instituciones estatales para realizar donaciones a favor de una asociación de bienestar social en particular. Al respecto, cabe reiterar, como se puso de manifiesto *supra* al examinar el contenido del principio de igualdad, que este prohíbe que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada, es decir, carente de una motivación razonable que la justifique. Asimismo, se examinó que las eventuales medidas de acción positivas o afirmativas consisten en dar un tratamiento especial a aquellas personas o grupos que se encuentren en una situación de desventaja con respecto a los demás. En cuyo caso, se adoptan esas medidas necesarias para enderezar unas específicas situaciones de desigualdad objetiva que afecten a particulares colectivos y se procura de ese modo aspirar a la igualdad real o material. Lo anterior, claro y está, siempre y cuando la medida se base en criterios objetivos y razonables que el Estado está en la obligación de justificar. Precisamente, el juicio de razonabilidad es el instrumento para dilucidar cuando una ley singular es válida constitucionalmente, o bien, cuando establece una diferencia que riñe con el principio de la igualdad.

A ese respecto, la Sala Constitucional ha señalado que el test de razonabilidad se compone de los siguientes factores: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, constitucionalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, la autoridad competente debe elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que, aunque una medida sea idónea y necesaria, será irrazonable cuando lesiona el contenido esencial de otro derecho fundamental, dado que lo vacía de contenido protector (ver sentencias n.°2015-010515, n.°2016-02706, n.°2018-016787, entre otras).

En el caso concreto, tenemos que el legislador está promoviendo un proyecto de ley que podría tener un fin constitucionalmente legítimo como lo sería el apoyo económico a organizaciones de bienestar social que atienden las necesidades esenciales de personas en condiciones de fragilidad económica y social que, por sí mismas o mediante su círculo familiar, no pueden suplirlas. Esto es, se aspira a un fin benéfico. Sin embargo, es evidente que la autorización de realizar todo tipo de donaciones –sin hacer las distinciones propias de esta materia cuando se trata de bienes de dominio público o bienes de la Nación– está prevista para una organización en específico. Lo cual, como se ha visto, no sería de suyo inconstitucional si se justifica apropiadamente en el trámite legislativo el criterio o la razón que motive la diferencia de trato respecto de otras organizaciones de bienestar social que del mismo modo se dediquen a la atención de las necesidades de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. En el *sub lite*, sin embargo, pese al detallado escrutinio que se ha realizado del expediente legislativo, no consta una apropiada fundamentación de la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de fijar legislativamente una distinción en favor de esta organización de bienestar social, obviando a otras que pudieran estar en idénticas condiciones tal y como fue puesto al descubierto en la comisión y en el plenario. Es decir, el proyecto carece de la justificación razonable de que se beneficie a una organización en concreto.

La exposición de motivos del proyecto de ley, como se analizó detenidamente, no justifica el trato diferenciado, ni la amplitud de las disposiciones relativas a las donaciones a favor de una concreta asociación, lo que provocaría su irrazonabilidad. En otras palabras, no constan los “elementos objetivos de diferenciación” –en los términos de la jurisprudencia de esta Sala–, que justifiquen

y ameriten un trato diferenciado en el caso concreto. Ya quedó ampliamente desarrollado que el principio de igualdad como límite a la actividad del Poder Legislativo, exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Lo anterior, excepto ante un fundamento objetivo y razonable que permita un trato desigual. Ese fundamento objetivo y razonable – el criterio de relevancia diferenciador– debe provenir y constar en el trámite legislativo y, a juicio de esta minoría, no puede ser suplido por la Sala Constitucional y esta tampoco puede dejar de advertir su ausencia. Por eso estimamos que, si no consta, la medida luce contraria al art. 33 constitucional.

De este modo, según cuestionan los legisladores consultantes, la lesión a los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad está circunscrita a la lesión del principio constitucional de igualdad. Es decir, que, en el expediente legislativo, más allá de las bondades de la labor que realiza la AOES –de lo cual nadie manifiesta duda, mucho menos esta minoría– no constan las razones que justifiquen el trato beneficioso que se le estaría otorgando a esta organización de bienestar social y no a otros que realicen –aunque sea en menor proporción– idénticas labores y proyectos de ayuda social y que su noble labor amerite igualmente el apoyo estatal o hasta más. Además, obsérvese la amplitud de lo dispuesto en el art. 2 en relación con el art. 1°, que no acota el tipo de bienes que podrían ser objeto de donación conforme a lo establecido en el considerando VIII de esta opinión consultiva. De modo que se hace una concesión manifiestamente generosa de los bienes públicos o privados que pertenecen a la Administración, sin justificar o acotar la amplitud de ese beneficio, y sin justificar las razones por las cuales se concede esa amplia prerrogativa de disposiciones de bienes de la Administración a favor de una única organizaciones de bienestar social.

Al respecto, cabe mencionar que la lesión al principio de igualdad en relación con el principio de razonabilidad fue evidenciada en el propio trámite legislativo por el Departamento de Servicios Técnicos y por la PGR. Por su importancia, es oportuno traer a colación de nuevo lo dicho por ambos en el trámite parlamentario.

En efecto, en el informe jurídico del departamento asesor de la Asamblea Legislativa se afirmó, en lo relativo al principio de igualdad, que el proyecto pretende beneficiar a una única asociación sin tomar en consideración a otras organizaciones privadas que también cumplan labores de beneficencia:

*“[E]l otorgar, en favor de una asociación de bien social, un mecanismo, con rango legal, de financiamiento y de apoyo para su sostenimiento y desarrollo, podría ser difícil de explicar **si este se hace con exclusión de otras organizaciones privadas similares que también cumplen una función de beneficencia en la sociedad nacional**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Además, dicho departamento agregó que:

*“[E]s conveniente que el objeto de la ley se enfoque teniendo en cuenta la función social que realizan las entidades, **sin particularizar o favorecer a ninguna de ellas**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Asimismo, ese informe jurídico apuntó que es conveniente que el objeto de la ley se enfoque teniendo en cuenta la función social que realizan las entidades, sin particularizar o favorecer a ninguna de ellas, tal y como lo autoriza en genérico la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad.

En lo atinente a este punto –sobre el trato igualitario entre organizaciones de bienestar social–, corresponde reiterar lo señalado por la PGR en similar sentido al apuntado. Es decir, que se pretende beneficiar a una única asociación:

*“Ahora bien, en cuanto al beneficio que pretende otorgarse por medio del texto legal que se promueve, es importante tener en cuenta que **los términos de la norma de esta iniciativa son dirigidos no a un tipo de organización (como podrían ser las asociaciones de beneficencia en general), sino únicamente para una persona jurídica en particular. Esta habilitación legal para hacer este tipo de disposición patrimonial –que se estaría confiriendo a la totalidad de la Administración Pública– quedaría incorporada en forma permanente en el ordenamiento, lo que permitiría donarle todo tipo de bienes, servicios y fondos públicos, de ahí en adelante y hasta tanto esa norma no sea modificada o derogada**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Ese informe evidencia que se trata de un beneficio dirigido únicamente a una persona jurídica en particular y no a un tipo de organización en general, como podrían ser las asociaciones de beneficencia.

Ahora bien, en lo relativo a la razonabilidad de la distinción que se pretende autorizar con este proyecto de ley, el Departamento de Servicios Técnicos manifestó que en el trámite parlamentario no consta “un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la beneficiaria y otras organizaciones privadas de bien social”. Dichas afirmaciones las realizó respecto del art. 1° y del art. 2°, en los siguientes términos:

“Pretende habilitar a la institucionalidad pública para que pueda apoyar al sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo.

*Como se dijo en su momento, **no se visualiza un criterio válido para establecer un trato diferenciado entre la beneficiaria y otras organizaciones privadas de bien social que, con ese apoyo público, podrían hacer también aportes similares a la sociedad**”.*

Por otro lado, la obligación que asumiría la institucionalidad pública sería muy amplia, pues dentro de los conceptos de sostenimiento y desarrollo de la entidad podría caber casi cualquier actividad imaginable. (...)

*Al igual que el artículo anterior, **no se visualiza una razón válida para establecer un trato diferenciado en este caso, en detrimento de otras entidades particulares de bien social similares**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

En lo atinente a ese punto –la razonabilidad de la distinción– la PGR manifestó en su informe jurídico que los legisladores –al dispensar ese trato diferenciado– debían justificarlo de forma suficiente y motivada:

*"[S]i bien esta asociación ha conseguido grandes logros con su funcionamiento, así como una actividad de dimensiones superiores a algunas otras organizaciones privadas de similar naturaleza, es importante tomar en cuenta que **se trata de una norma que vendría a beneficiar únicamente a esta persona jurídica, es decir, se estaría dispensando un trato diferenciado con otras asociaciones de esta naturaleza**. Por lo anterior, deviene importante tener en cuenta cuáles son los alcances del principio de igualdad a nivel constitucional, por cuanto toda ley debe ajustarse a ese postulado consagrado en el artículo 33 de la Carta Fundamental. Es decir, **las razones que justifiquen la necesidad y razonabilidad de dispensar un trato beneficioso diferente deben ser suficientes y motivadas, a fin de cumplir con los mandatos de este principio**". (Lo destacado no corresponde al original).*

Sobre el particular, la PGR destacó que debería ser en el seno legislativo donde se pueda discutir con amplitud el tema, destacando justamente las indicaciones realizadas por el Departamento de Servicios Técnicos.

Conforme a lo expuesto, esta minoría se dio a la tarea de revisar el expediente legislativo remitido, procurando examinar la justificación del legislador para que esta organización en concreto tuviera una suerte de privilegio. No obstante, en realidad, no se encuentra una justificación que dé cuenta del motivo por el cual se tendría que aplicar a favor de esta organización una medida afirmativa como si estuviera en peores condiciones que otras organizaciones de bienestar social de idéntica naturaleza. En ese sentido, podría ser que determinada organización, como por ejemplo la Cruz Roja Costarricense, ejecute labores prácticamente únicas en su especie, que justifiquen la habilitación de estas medidas para autorizar donaciones a su favor. El problema de constitucionalidad en el caso concreto pasa justamente por realizar una distinción —establecer un generoso beneficio de posibles donaciones—, sin una apropiada justificación que refleje la motivación de un trato beneficioso. Al no estar justificada, la distinción se torna irrazonable y, de forma refleja, lesiva del principio de igualdad.

Cabe señalar que el hecho de que el diputado proponente de la iniciativa informe a la Sala Constitucional, en el trámite de esta consulta, que hay otras leyes que autorizan más o menos apoyos similares no cambia el hecho de que esa información no fue oportunamente planteada en el seno de la Asamblea Legislativa y en esa instancia democrática se hiciera el cotejo correspondiente de la situación jurídica que caracteriza a cada una de las instituciones beneficiarias. La omisión en el específico caso concreto radica precisamente en que no se justificó durante la tramitación del expediente la razonabilidad de la iniciativa en la distinción que se le concede a la AOES por sobre otras organizaciones de bienestar social que puedan estar en idénticas condiciones de ayuda social exitosa. Es decir, no se aportó el motivo por el cual el proyecto de ley pretende dar un trato beneficioso para una organización de bienestar social, por encima de otras asociaciones que puedan brindar apoyos sociales a poblaciones en condición de vulnerabilidad. No corresponde que sea ante este órgano constitucional en un proceso de control preventivo de constitucionalidad en que se diluciden aspectos que deberían constar en el propio expediente legislativo, a efecto de que cualquier interesado pueda consultar y deducir las razones de los legisladores para un proceder en concreto. Tampoco procede que sea la Sala la que supla la labor de los legisladores en la justificación del proyecto de ley y en acotar las razones que validan la razonabilidad de este, respecto de otras iniciativas aprobadas, pues no se tienen los elementos para ponderar las respectivas particularidades que justifican el trato otorgado oportunamente. Lo cierto es que, en el caso concreto, pese a las protestas de algunas organizaciones sociales —tal y como se acreditó en el trámite parlamentario—, no se justificó porqué esta asociación amerita un trato distintivo favorecedor respecto a otras que puedan dar cuenta, igualmente, de una exitosa labor de ayuda social a diversos colectivos que lo requieren. Cabe aclarar que esto no significa que la tarea de justificarlo sea constitucionalmente imposible de suyo.

Es verdad, como consta en el expediente legislativo, que el legislador cuenta con amplia discrecionalidad para regular los más diversos aspectos relativos a la realidad nacional. Sin embargo, los contenidos, valores y principios que emanan del texto constitucional suponen un límite a esa discrecionalidad, por lo que la Asamblea Legislativa está sometida al principio de igualdad, lo que conlleva no establecer discriminaciones o diferenciaciones que carezcan de una justificación racional y razonable. En contraposición y en un sistema constitucional como el nuestro, le competente a este Tribunal analizar si la distinción prevista en un proyecto de ley —a través de los procesos consultivos— o de las normas jurídicas —a través de las acciones de inconstitucionalidad— se sustenta sobre una base objetiva y razonable, o bien, si se trata de una discriminación prohibida por la Constitución. Para llegar a una conclusión es necesario determinar si la distinción legislativa tiene una finalidad objetiva y razonable desde el punto de vista de la Constitución, dado que —se reitera— el legislador no puede insertar tratos desiguales arbitrariamente, sino que debe hacerlo dentro de los términos previstos por esta.

Por tanto, al acreditarse que en el marco del expediente legislativo no consta la justificación apropiada del trato favorable que se pretende autorizar en beneficio de la AOES, esta minoría advierte el vicio de inconstitucionalidad consultado, sin que quepa —se repite— que sea en esta sede en donde proceda valorar y justificar con datos que no constan en tal expediente lo que hubiese correspondido ser ponderado dentro del proceso legislativo.

En conclusión, consideramos que del trámite legislativo no se deriva una motivación concreta, razonable y proporcional para dar pie a un trato distinto entre organizaciones con un mismo fin de servicio social. No es que no pudiese existir: es que no fue consignada y esa omisión efectivamente vicia el proyecto de ley. Al carecer de una justificación que determine un beneficio en términos tan amplios a favor de una exclusiva asociación se provoca una desigualdad irrazonable.

Por lo dicho, a juicio de esta minoría, el art. 1° en concordancia con el art. 2° del proyecto de ley provoca una lesión al principio de igualdad en relación con los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

B.- Sobre el art. 2 y la presunta violación al art. 121.14) constitucional

Objeto de la consulta

En lo atinente a este aspecto, los legisladores consultantes se refieren a los bienes de dominio público, entendidos como aquellos que están destinados a servir a la comunidad o al interés público de forma permanente. Dudan en concreto del art. 2 que pretende autorizar donaciones (incluidas cesiones de derechos) a una asociación en específico. El numeral en cuestión solo dispone una consideración respecto de los bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, pero deja de lado la prohibición constitucional dispuesta en el art. 121 inciso 14), lo que permitiría a las instituciones públicas donar toda clase de bienes muebles e

inmuebles y ceder derechos, dentro de los cuales están los protegidos por la Constitución como los relacionados con el PNE, por ejemplo. Dudan si hay bienes demaniales que, en la redacción del proyecto, quedan incluidos dentro de la autorización para donar o ceder a la AOES que contravienen las disposiciones constitucionales relacionadas a los bienes de dominio público que, al estar fuera del comercio, no pueden ser objeto de posesión ni aunque sean donados por medio de una autorización legislativa.

Norma consultada

El numeral 2 aprobado en primer debate indica expresamente lo siguiente:

*Se autoriza al Estado, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, municipalidades, entes públicos no estatales y cualesquiera otra entidad pública **sin importar su forma de organización y naturaleza, para donar a la Asociación Obras del Espíritu Santo toda clase de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualesquiera otro objeto que estimen útil** para colaborar con los fines que desarrolla dicha Asociación en la sociedad costarricense. En el caso de bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico se deberá realizar la respectiva desafectación legal de previo a acordar la donación.* (El énfasis fue agregado por los consultantes).

Sobre la información que consta en el expediente legislativo

Respecto de la amplitud de las donaciones, la CGR, en el oficio n.ºDJ-2188-2024, valoró que, si bien se trata de un tema de discrecionalidad legislativa, es preciso tomar en consideración todo el marco normativo que regula el tema de las donaciones:

“En razón a lo anterior, la Contraloría General de la República considera que la habilitación genérica por medio de una ley para este tipo de donaciones es un tema de libre configuración del legislador, la cual, en caso de darse, deberá ajustarse a la normativa y controles generales existentes que regulan las donaciones. Igualmente, resulta importante que se tome en consideración -según el contexto- otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico que regulan aspectos específicos de las donaciones, como por ejemplo el artículo 75 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 71 del Código Municipal, todo ello en el marco de una visión sistemática del ordenamiento jurídico”.

Además, como se puso de manifiesto *supra*, la CGR fue enfática en el sentido de que “una vez que los bienes o recursos donados estén bajo la responsabilidad de sujetos privados, este Órgano Contralor no tiene competencia para intervenir”.

Por su parte, el Departamento de Servicios Técnicos mostró la amplitud de la norma con las siguientes consideraciones, que, por su importancia, se reiteran:

“[L]a obligación que asumiría la institucionalidad pública sería muy amplia, pues dentro de los conceptos de sostenimiento y desarrollo de la entidad podría haber casi cualquier actividad imaginable.

La propuesta pretende que el sostenimiento y desarrollo de la Asociación Obras del Espíritu Santo sean apoyados por la institucionalidad pública, la cual quedaría autorizada para realizar cualquier clase de donación que se estime útil para los fines que desarrolla esta entidad privada en la sociedad costarricense. En el caso de bienes demaniales, de previo se tendría que realizar, evidentemente, la respectiva desafectación legal. (...)

Asimismo, la amplitud de la norma que faculta a la institucionalidad pública a apoyar el sostenimiento y desarrollo de la beneficiaria, prácticamente abarcaría casi cualquier actividad imaginable. (...)

Dado que la habilitación para donar incluye a los bienes demaniales, si bien sujetos a una desafectación legal previa, este proyecto no podría ser delegado en una comisión con potestad legislativa plena, en atención a lo dispuesto en los artículos 121.14 y 124, párrafo tercero, constitucionales”.

Por su parte, la PGR se refirió a otras normas que autorizan las donaciones a ciertos tipos de organizaciones como las fundaciones o las asociaciones de desarrollo comunal. Pero, al efecto, advirtió que este tipo de autorizaciones genéricas tienen como límite el tipo de bien del que se trata, por lo que siempre se requiere de un estudio casuístico para determinar el cumplimiento de requisitos legales previo a la donación. Y, precisamente, aclara que una excepción de lo anterior son los bienes afectos a un fin público:

“Un ejemplo de lo anterior es la enajenación de un bien afecto a un fin público, pues en este caso, como indicamos, se requiere de una norma legal adicional que lo desafecte de la finalidad para la cual fue destinado (artículo 262 del Código Civil)”.

Asimismo, la PGR muestra la amplitud de la norma con estas reflexiones:

“Esta habilitación legal para hacer este tipo de disposición patrimonial –que se estaría confiriendo a la totalidad de la Administración Pública– quedaría incorporada en forma permanente en el ordenamiento, lo que permitiría donarle todo tipo de bienes, servicios y fondos públicos, de ahí en adelante y hasta tanto esa norma no sea modificada o derogada”.

Criterio de esta minoría

Estimamos que los términos en que se encuentra redactado el art. 2º, además de lesionar los principios constitucionales de igualdad y razonabilidad, implica –por su amplitud– una lesión al art. 121 inciso 14) de la Constitución Política, ya que no distingue los tipos de bienes que podrían ser objeto de donación. Si bien ha de entenderse que la aplicación de dicha norma constitucional prima por sobre cualquier norma inferior que se le oponga o no la contemple, ha de decirse que efectivamente la norma objetada presenta una referencia muy amplia y genérica de los bienes que podrían donarse. Nótese que autoriza la donación de **“toda clase** de bienes muebles e inmuebles (con o sin edificaciones), servicios, recursos económicos, derechos y cualquier otro objeto que estimen útil” (lo subrayado no corresponde al original).

No distingue entre bienes que no pueden salir del dominio del Estado de los que sí. Dentro de los bienes que sí pueden ser enajenables, solo se refiere a los bienes inmuebles demaniales, y no a los muebles. Estos podrían ser objeto de donación a través de esta habilitación genérica sin la correspondiente ley de enajenación. Esto luce como una ruta para desconocer la protección constitucional que pretende proteger los bienes demaniales.

También se observa que no alude a los cauces necesarios establecidos por el ordenamiento legal para la realización de este tipo

de liberalidades, tanto para bienes inmuebles como muebles. Ya se ha dicho que si se pretende enajenar un bien que está afecto a un fin público, no bastaría con una autorización legal genérica, sino que precisaría de una norma legal especial o específica que así lo desafecte de forma expresa y autorice la enajenación. Recuérdese, por ejemplo, que, al tratar el tema del régimen municipal, el Código Municipal sí prevé justamente que cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.

Si bien alude a los bienes inmuebles afectados por una ley a un fin específico, parece obviar los bienes demaniales de la Nación que requieren –para su desafectación– incluso una reforma constitucional. Ahora bien, podría entenderse que obviamente al hablar de la necesidad de una ley, entiende que solo pueden ser desafectados aquellos no mencionados en el art. 121 inciso 14) constitucional. Pero aún así, el proyecto sería inconstitucional en lo que se refiere a la posibilidad de donar toda clase de bienes muebles demaniales sin ley de desafectación previa.

Todo esto con el agravante de que los controles que se prevén son posteriores y, al respecto, la CGR enfatizó que, en lo relativo a los bienes donados, una vez bajo la administración de un sujeto de derecho privado, carecen de competencia para intervenir. En cuyo caso, esta habilitación tan general –respecto de todas las instituciones donantes incluyendo, por ejemplo, a las municipalidades o a la CCSS– sí luce contrario al andamiaje normativo constitucional y legal que protege a los bienes que están destinados al uso público, y muy específicamente los bienes propios de la Nación, o que tienen una tutela constitucional especial.

Es preciso advertir que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una suerte de “jerarquía de normas legales” –leyes orgánicas respecto de leyes ordinarias– por lo que suele darse la interpretación de que una ley posterior deroga aquellas anteriores que la contradigan. De ahí que corresponde que el legislador sea riguroso en lo relativo a la protección de los bienes demaniales.

C.- Corolarios

Como se apuntó de previo, esta minoría no desconoce –al igual que lo afirman otros órganos consultados durante el trámite legislativo– la discrecionalidad que posee la Asamblea Legislativa para regular los más diversos aspectos de la realidad nacional y otros. Pero sí le compete a esta Sala Constitucional hacer valer los principios constitucionales que deben regir el proceder parlamentario, entre ellos los de igualdad y razonabilidad, y el régimen constitucional de protección de bienes demaniales.

Esta minoría tampoco desconoce, muy por el contrario, reconoce la importante labor de la asociación beneficiada por este proyecto y su encomiable labor.

D.- Reflexiones finales

Ciertamente los consultantes pudieron haber elaborado una más prolija argumentación, sin embargo, entendemos la que presentan es suficiente para admitir a trámite el proceso. No corresponde a ellos hacer el test de razonabilidad, sino aportar los elementos necesarios con los que sea posible a la Sala valorar si la iniciativa respeta tal principio –en el marco constitucional, que incluye el principio de libre configuración del legislador–. Los legisladores consultantes muestran que se propone una ley para beneficio de una única organización de bienestar social sin la justificación de razonabilidad apropiada. En cuyo caso, la razonabilidad debería constar en la exposición de motivos y el trámite legislativo. En efecto, como hemos mostrado acá, según la reiterada jurisprudencia de la Sala, si el legislador va a otorgar un beneficio o una acción positiva, es él quien debe mostrar la razonabilidad de su conducta. Por otro lado, debe recordarse que aquí se pretende una predisposición para ayudar a una concreta organización, dejando de lado otras en igualdad de condiciones –por lo menos en lo relativo a los fines de bien social–. Por eso no cabe invocar el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, pues esta disposición es justamente una norma genérica que procura beneficiar en igual medida a cualquier asociación de desarrollo comunal, a diferencia del proyecto de ley bajo examen, que pretende beneficiar a una asociación en concreto.

Finalmente, es cierto que realizar una donación supone una elección de un beneficiario, pero no cabe soslayar que en todos los casos se exige una resolución fundamentada. Por ejemplo, hasta para los bienes declarados en desuso se requiere un acto motivado: *“Todos los bienes muebles declarados por la Administración en desuso o en mal estado podrán ser objeto de donación, ya sea a entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro, debiendo existir acto motivado para ello”*. De manera que el punto en discusión no es la posibilidad del Estado de escoger un beneficiario, sino la necesidad de justificar por qué se elige a ese beneficiario, y esto teniendo presente que está de por medio el uso de bienes públicos. Entonces, no se cuestiona acá al beneficiado, ni la posibilidad de beneficiar, sino la necesidad de justificar en el trámite del proyecto los términos en los que se realiza el beneficio.

X.- CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, evacuamos la consulta en el sentido de que el proyecto de ley “Ley para Autorizar al Estado y Cualesquiera Instituciones Públicas a Colaborar y Realizar Donaciones a la Asociación Obras del Espíritu Santo”, que se tramita en el expediente legislativo n.º 24.582 –art. 1º en correlación con el art. 2º– provoca una lesión al principio de igualdad en relación con los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Además, el art. 2 –por su amplitud y generalidad respecto de los donantes y los posibles bienes a donar– implica una infracción al andamiaje normativo que protege los bienes destinados al uso público y muy específicamente los bienes propios de la Nación o que tienen una tutela constitucional especial.

1
Exp. n.º25-018303-0007-CO

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 21-10-2025 15:43:40.