



# Informe de Investigación

## TÍTULO: FISCALIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Civil	<b>Descriptor:</b> Asociaciones
<b>Tipo de investigación:</b>	<b>Palabras clave:</b> Asociación, Asociaciones, Fiscalización
<b>Fuentes:</b> Normativa y Jurisprudencia	<b>Fecha de elaboración:</b> 11/01/2011

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1. RESUMEN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DOCTRINA.....</b>	<b>1</b>
<b>3. NORMATIVA.....</b>	<b>2</b>
a) Ley de Asociaciones.....	2
b) Decreto Ejecutivo.....	2
c) Reglamento a la Ley de Asociaciones.....	3
<b>4. JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>4</b>
a) Poder de fiscalización del Registro de Asociaciones.....	4
b) Vía idónea para impugnar las actuaciones de la Asociación.....	6
c) Fiscalización de fondos privados.....	9
d) Fiscalización administrativa de las asociaciones.....	12

### 1. RESUMEN

A lo largo del presente informe, se incorpora una recopilación normativa y jurisprudencial sobre las formas de fiscalización contenidas en la Ley de Asociaciones. A los efectos se incluye la normativa aplicable, junto con algunos extractos jurisprudenciales que desarrollan los mecanismos y las instancias fiscalizadoras.



## 2. NORMATIVA

### *a) Ley de Asociaciones<sup>1</sup>*

#### **Artículo 4.-**

El control administrativo de las asociaciones corresponde al Poder Ejecutivo, quien es el encargado de autorizar la creación de asociaciones nacionales y la incorporación de las extranjeras, de fiscalizar las actividades de las mismas y de disolver las que persigan fines ilícitos o lesionen la moral o el orden público, todo de acuerdo con lo dispuesto por esta ley.

#### **Artículo 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 controlador 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.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante ley No. 8007 de 4 de julio del 2000. LG# 141 de 21 de julio del 2000.

### *b) Decreto Ejecutivo<sup>2</sup>*

**Artículo 1.-** Se centraliza en el Registro de Asociaciones de la Dirección General del Registro Nacional, el trámite de autorización, inscripción, fiscalización y control administrativo de las asociaciones que se constituyeron o se constituyan según la Ley de Asociaciones No. 218 del 8 de agosto de 1939 y sus reformas.



### **c) Reglamento a la Ley de Asociaciones<sup>3</sup>**

#### **Artículo 33.-**

La Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y Gracia podrá en cualquier momento solicitar a las Asociaciones declaradas de Utilidad Pública informes sobre su gestión, auditorías, controles financieros y otros que estime pertinentes para velar por el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de la Asociación. Asimismo, podrá solicitar a la Dirección o Subdirección de Personas Jurídicas del Registro Nacional, su intervención de oficio a efecto de fiscalizar a estas asociaciones.

#### **Artículo 43.-**

Compete al Ministerio de Justicia y Gracia, por intermedio de la Dirección o Subdirección del Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional, la fiscalización de las asociaciones, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se tenga conocimiento de una incorrecta administración de las asociaciones.
- b) Cuando exista inconformidad con la celebración de asambleas, en virtud de violaciones a la Ley de Asociaciones, su Reglamento o los estatutos internos.
- c) Cuando se viole el debido proceso en cuanto a afiliación, desafiliación o expulsión de asociados, irrespetando la Ley, su Reglamento o los estatutos del ente.
- d) Todo otro asunto que se relacione directamente con la administración de las asociaciones, quedando excluido el aspecto contable el cual será competencia de la autoridad correspondiente.

Para cumplir su cometido, el órgano encargado podrá proceder a investigar una vez que el gestionante, asociado o tercero con interés legítimo, haya demostrado que agotó la vía interna de la asociación de que se trate. Para lo anterior, estudiará los documentos aportados, libros que se presenten una vez solicitados y todo otro tipo de documento que justifique la gestión y resolverá en forma considerada lo que corresponda.

#### **Artículo 44.-**

Cuando alguna asociación incurra en alguno de los supuestos del artículo 34 de la Ley, se procederá a decretar su disolución en vía administrativa si es el caso, debiendo remitirse posteriormente todos sus atestados a la Procuraduría General



de la República para lo que corresponda.

**Artículo 45.-**

El órgano competente para fiscalizar las asociaciones podrá intervenir de oficio en aquellas declaradas de utilidad pública, que ejecuten programas con el Estado o hayan recibido bienes o fondos del Estado o sus Instituciones.

**Artículo 46.-**

En la fiscalización de asociaciones declaradas de bienestar social, la Oficina de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social del Instituto Mixto de Ayuda Social será parte en el procedimiento.

**Artículo 47.-**

El procedimiento a seguir en las fiscalizaciones en cuanto a sus formalidades, lo es por analogía el de la gestión administrativa contemplado en el Título IV del Reglamento del Registro Público. Lo resuelto tendrá alzada ante el Superior correspondiente.

### **3. JURISPRUDENCIA**

***a) Poder de fiscalización del Registro de Asociaciones***

[SALA CONSTITUCIONAL]<sup>4</sup>

“TERCERO. En nuestro Ordenamiento Jurídico toda Asociación debe constituirse mediante un ordenamiento básico que rija sus actividades, el que ha sido denominado Estatutos; y para que ejerza lícitamente sus funciones se exige su inscripción en el Registro de Asociaciones. A su vez, y ya específicamente en la Ley de Asociaciones, el artículo 4 de la misma establece que el control administrativo de las asociaciones corresponde al Poder Ejecutivo el que es el encargado de: autorizar la creación de asociaciones nacionales y la incorporación de las extranjeras, fiscalizar las actividades de las mismas y disolver las que persigan fines ilícitos o lesionen la moral o el orden público; norma que debe ser entendida en relación con el artículo 7 inciso e) de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia No.6739 de 28 de abril de 1982 que establece como una función del Ministerio de Justicia la de autorizar el funcionamiento de la Asociaciones. Respecto de la facultad de fiscalización que tiene el Poder Ejecutivo respecto de



las Asociaciones, la Procuraduría General de la República en fecha 10 de julio de 1979 estableció que esa potestad se debía entender en forma amplia y comprendía todas acepciones tales como criticar, enjuiciar, inspeccionar, revisar, vigilar, cuidar, estar al tanto, seguir de cerca. A su vez, y respecto de esa potestad de fiscalización, en el artículo 36 del Reglamento a la Ley de Asociaciones se establece que es competencia del Ministerio de Justicia y Gracia, el control administrativo y la fiscalización de las asociaciones en los siguientes supuestos: "Podrá considerar, investigar y resolver las denuncias de los asociados o de terceros con interés legítimo. Al efecto hará toda clase de investigaciones para resolver conflictos, pudiendo llegar a acordar la suspensión temporal del funcionamiento de la asociación, así como decretar la disolución de la asociación en vía administrativa... b) podrá intervenir de oficio en las asociaciones declaradas de utilidad pública, las que ejecuten programas conjuntamente con el Estado o hayan recibido bienes o fondos del Estado o sus instituciones... c) convocar, a través del órgano directivo de la asociación, a asamblea general extraordinaria de asociados, en los siguientes supuestos: 1- por solicitud formal y razonada de un asociado activo. 2- cuando por cualquier medio constatare irregularidades graves y estime imprescindible la medida..." (artículo 36 del Reglamento de la Ley de Asociaciones No.218 de 8 de agosto de 1939).

Actualmente este trámite de autorización, inscripción, fiscalización y control administrativo de las asociaciones se ha centralizado en el Registro de Asociaciones de la Dirección General del Registro Nacional, dependencia que está adscrita al Ministerio de Justicia.

CUARTO. Partiendo del anterior marco normativo y haciendo una aplicación del mismo al caso concreto de los aquí recurrentes, resulta ser que el presente recurso es improcedente por las siguientes razones fundamentales: porque se trata de un amparo interpuesto en contra de un sujeto de derecho privado, y para la Sala, la Asociación recurrida no se encuentra en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes pueden ser insuficientes o tardíos para garantizar los derechos fundamentales y ello es así por cuanto el mismo Ordenamiento Jurídico establece una vía legal común administrativa ante la cual se puede denunciar cualquier queja y en cualquier momento en contra de una Asociación, siendo esa instancia el Ministerio de Justicia, según lo expuesto supra, y ante la cual ninguno de los recurrentes ha intentado gestión alguna respecto al problema que ahora plantean, razón por la cual no es posible en esta instancia constitucional, entrar a conocer sobre el fondo del presente recurso de amparo pues los recurrentes siempre han tenido a la mano la instancia común administrativa para plantear los reclamos que aquí se discuten y que versan sobre cuestiones propias de legalidad que esta Sala no puede entrar a resolver. De este modo, no puede la Sala analizar si las alegadas desafiliaciones y las causas por

las cuales se han decretado, son válidas o no, pues ello es materia propia de conocimiento de la instancia administrativa ya que versa sobre denuncias por aparentes irregularidades en el funcionamiento de la Asociación recurrida sobre la cual el Poder Ejecutivo, por disposición legal, tiene la facultad de fiscalización indicada líneas atrás. Por tales motivos, no procede en esta instancia otra cosa más que declarar sin lugar el recurso, haciendo la advertencia a los recurrentes para que en caso de que así lo consideren conveniente, planteen sus disconformidades ante el Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia, pues este órgano es el que por ley debe ejercer la fiscalización y control de esos grupos.“

### ***b) Vía idónea para impugnar las actuaciones de la Asociación***

[SALA CONSTITUCIONAL]<sup>5</sup>

“De acuerdo con lo que establece el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el recurso de amparo se concede contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado (como lo es aquí la recurrida Asociación de Desarrollo Indígena Cabecar de Chirripó), cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o, se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales a que se refiere el artículo 2, inciso a) de la misma ley. En el caso que nos atañe, estima la Sala que no median los supuestos enunciados para hacer estimatorio el amparo, ya que lo que se cuestiona aquí es el lugar y el modo en que se llevó a cabo la convocatoria para la Asamblea General programada para el sábado dieciocho de noviembre del dos mil en la Comunidad Indígena de Siripi, cuestión que no sólo resulta de mera legalidad sino que además posee medios propios de impugnación previstos en la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad y su reglamento y los estatutos de la propia organización. En efecto, ya la Sala ha indicado, en lo conducente:

“...Doctrinariamente la Asociación ha sido definida como la acción y efecto de aunar actividades o esfuerzos; como la relación que une a los hombres en grupos y entidades organizadas donde al simple contacto, conocimiento o coincidencia se agrega un propósito, más o menos duradero, de proceder unidos para uno o varios objetos; es una entidad que, con estructura administrativa, persigue un fin común. Así, el derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre y a la vez es una libertad pública consagrada en nuestra Constitución Política en su artículo 25. [...].

TERCERO. En nuestro Ordenamiento Jurídico toda Asociación debe constituirse mediante un ordenamiento básico que rija sus actividades, el que ha sido



denominado Estatutos; y para que ejerza lícitamente sus funciones se exige su inscripción en el Registro de Asociaciones. A su vez, y ya específicamente en la Ley de Asociaciones, el artículo 4 de la misma establece que el control administrativo de las asociaciones corresponde al Poder Ejecutivo el que es el encargado de: autorizar la creación de asociaciones nacionales y la incorporación de las extranjeras, fiscalizar las actividades de las mismas y disolver las que persigan fines ilícitos o lesionen la moral o el orden público; norma que debe ser entendida en relación con el artículo 7 incisos 3 o e) de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia No.6739 de 28 de abril de 1982 que establece como una función del Ministerio de Justicia la de autorizar el funcionamiento de las Asociaciones. Respecto de la facultad de fiscalización que tiene el Poder Ejecutivo respecto de las Asociaciones, la Procuraduría General de la República en fecha 10 de julio de 1979 estableció que esa potestad se debía entender en forma amplia y comprendía todas acepciones tales como criticar, enjuiciar, inspeccionar, revisar, vigilar, cuidar, estar al tanto, seguir de cerca." (Voto n° 1124-95 de las 11:21 hrs del 24 de febrero de 1995).

Actualmente y para este tipo de Asociaciones de Desarrollo este trámite de autorización, inscripción, fiscalización y control administrativo se ha centralizado en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía. A su vez, y respecto de esa potestad de fiscalización, en el artículo 25 de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad se establece que corresponde a la Dirección Nacional ejercer la más amplia vigilancia sobre estas asociaciones con el propósito de que funcionen conforme a los términos de la misma ley, su reglamento y los respectivos estatutos. Asimismo el artículo 35 del Reglamento de la citada ley se establece: "Cualquier asociado puede denunciar por escrito y en forma fundamentada a la fiscalía, los hechos que estime irregulares en la administración y funcionamiento de la asociación; la fiscalía debe investigar lo denunciado y emitir un informe ordinario a la asamblea general y formular acerca de ella, las consideraciones y proposiciones que estime pertinentes. Dependiendo de la gravedad de las conclusiones obtenidas, debe convocar a una asamblea extraordinaria para ser conocidas y presentar eventuales propuestas o sanciones, según lo dispuesto en el estatuto"

II.-Partiendo del anterior marco normativo y haciendo una aplicación del mismo al caso concreto de la aquí recurrente, resulta ser que el presente recurso es improcedente por las siguientes razones fundamentales: porque se trata de un amparo interpuesto en contra de un sujeto de derecho privado, y para la Sala, la Asociación recurrida no se encuentra en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes pueden ser insuficientes o tardíos para garantizar los derechos fundamentales y ello es así por cuanto el mismo



Ordenamiento Jurídico establece una vía legal común administrativa ante la cual se puede denunciar cualquier queja y en cualquier momento en contra de una Asociación. Así las cosas, no es posible que esta instancia constitucional, entre a conocer sobre el fondo del presente recurso de amparo pues los recurrentes siempre han tenido a la mano la instancia común administrativa para plantear los reclamos que aquí se discuten y a pesar de ello no la han utilizado pues bajo juramento la Directora Nacional de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad indica que los elementos que motivan el presente recurso no han sido denunciados ante la Dirección que ella representa. En razón de lo anterior y dado que la disconformidad que nos ocupa es materia propia de conocimiento de la instancia administrativa ya que versa sobre denuncias por aparentes irregularidades en el funcionamiento de la Asociación recurrida sobre la cual el Poder Ejecutivo, por disposición legal, tiene la facultad de fiscalización indicada líneas atrás. Por tales motivos, no procede en esta instancia otra cosa más que declarar sin lugar el recurso, haciendo la advertencia a los recurrentes para que en caso de que así lo consideren conveniente, planteen sus disconformidades ante el Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia, pues este órgano es el que por ley debe ejercer la fiscalización y control de esos grupos.

III.-Aunado a lo expuesto, y dado el interés para la resolución de este asunto es importante acotar lo que ha dicho este Tribunal sobre la intervención de este Tribunal en el funcionamiento de las Asociaciones:

Como regla, la Sala mantiene la tesis de que su ámbito de intervención en el funcionamiento de entidades privadas como la que es aquí de interés, es de carácter verdaderamente excepcional: la impugnación de aquellos hechos o situaciones que comporten meras irregularidades o anomalías legales, debe ser ventilada en la sede administrativa o judicial correspondiente; la Sala Constitucional estará llamada a ejercer su competencia solamente cuando los actos viciados sean de bulto tal que se pueda estimar que haya de por medio una verdadera agresión, una patente ofensa, a los derechos de uno o más asociados, los cuales se procura burlar groseramente. Desde luego, deben intervenir también las condiciones previstas en la ley, particularmente en cuanto a que los remedios comunes resulten notoriamente remisos o exiguos para conjurar la amenaza o falta. En la especie, es al Registro de Asociaciones quien corresponde ponderar las anomalías denunciadas, sin que el recurso a dicha instancia se estime tardío o insuficiente, ya que de lo que pudiera resolverse derivará si los representantes electos por la ANEJUD a la Asamblea de Delegados del 13 de setiembre pasado pueden considerarse legítimos o no, y -caso negativo- podría gestionarse la nulidad y reposición de las designaciones hechas al Consejo Superior del Poder Judicial. Es decir, no se constata una especial urgencia que haga indefectible acudir a la vía sumaria del amparo para resolver el diferendo." (Sentencia número

6228-96 de las nueve horas con cuarenta y ocho minutos del quince de noviembre de mil novecientos noventa y seis.) ”

### **c) Fiscalización de fondos privados**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>6</sup>

“Como se señaló con anterioridad, una de las modificaciones introducidas al texto del proyecto de reforma del artículo 18 de la Ley de Fundaciones, en observancia a las recomendaciones dadas por el Departamento de Servicios Técnicos, es la de incluir dentro del control establecido en dicha norma, los fondos recibidos por las fundaciones, provenientes de personas físicas -entiéndase, fondos privados-. Al respecto, surgen dudas, toda vez que el informe de ese Departamento, fundamenta su recomendación, en el aparte correspondiente a los "Antecedentes Legislativos" (página 3 del estudio), en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que se refieren al control sobre los fondos y actividades privados. Sin embargo, si observamos dicha normativa, nos damos cuenta que lo que se denomina como fondos privados, son fondos recibidos por sujetos privados, provenientes de la Hacienda Pública. En otras palabras, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, para los efectos de los artículos 5, 6 y 7, entiende por fondos privados, aquéllos que son transferidos de la Hacienda Pública (el Estado y sus Instituciones), a un sujeto de derecho privado; y no fondos provenientes de una persona privada para ser recibidos por una persona privada. Para el caso de las fundaciones, la redacción actual del artículo 18 de la Ley de Fundaciones, es conteste con lo establecido en los numerales 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría, ya que lo que en aquél se regula, es el control y fiscalización por parte del órgano contralor, de los fondos públicos (del Estado o sus instituciones) recibidos por una persona privada (fundaciones). Las regulaciones del artículo 18, están destinadas a ejercer un mayor control de las donaciones recibidas por las fundaciones, cuando se trate de fondos públicos, ya que por la naturaleza de éstos, se exige y justifica una fiscalización mayor y más estricta a la contenida en el artículo 15 de la Ley de Fundaciones<sup>2</sup>. Lo anterior quiere decir, que la Contraloría General de la República no ostenta la competencia para controlar y fiscalizar los fondos de procedencia privada, en la forma que lo pretende la reforma del artículo 18 de la Ley de Fundaciones, con base en lo establecido por los artículos 5, 6 y 7 de su Ley Orgánica, ya que esa competencia se refiere a los fondos de origen público que ingresan en el patrimonio de una persona privada. Así las cosas, no resulta lógico ni razonable, la exigencia propuesta en el artículo 18, de obligar a las fundaciones a rendir un informe anual ante la Contraloría General de la República, en relación con los fondos privados que reciba, de la misma forma que se exige para los fondos públicos; y que si omitiere rendirlo, la fundación se vería expuesta a la sanción establecida en dicha



norma. Es de hacer notar, que en todo caso, las fundaciones mantienen la obligación de enviar un informe anual a la Contraloría General de la República, según se establece en el artículo 15; y es con base en esta norma, que el órgano contralor ostenta una competencia de control genérica de las fundaciones, mediante la cual verifica el funcionamiento de la organización, incluyendo la utilización de los fondos de origen privado.

#### IV. SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA QUE ESTABLECE EL ÚLTIMO PÁRRAFO.

En este punto, se establece la posibilidad de suspender la personalidad jurídica de una fundación, cuando se omite presentar el informe anual que establece el artículo 18. Sobre tal medida normativa, conviene señalar que el penúltimo párrafo del proyecto, sanciona el incumplimiento de la presentación del informe anual, con el hecho de que las fundaciones quedan imposibilitadas para percibir fondos del Estado o de sus Instituciones hasta tanto no cumplan satisfactoriamente esa obligación. Esta sanción, que se encuentra como parte del texto vigente de la norma, aparenta ser proporcionada y razonable, toda vez que resulta lógico que si una organización no presenta el informe relacionado con los fondos públicos ingresados, se encuentre inhibida de seguirlos recibiendo. No obstante lo anterior, pretender suspender la personalidad jurídica de la fundación, por la omisión de presentar el informe, según se regula en el último párrafo del proyecto, podría generar varios inconvenientes. El Código Civil establece la posibilidad que la personalidad jurídica pueda tener limitaciones, sin embargo, dicho concepto no engloba la posibilidad de suspensión de la misma. Dice el artículo 36 del Código en mención:

"Artículo 36.-

La capacidad jurídica es inherente a las personas durante su existencia, de un modo absoluto y general. Respecto de las personas físicas, se modifica o se limita, según la ley, por su estado civil, su capacidad volitiva o cognoscitiva o su capacidad legal; en las personas jurídicas, por la ley que las regula."

(Lo destacado en negrita no es del original).

En este sentido, el Código Civil habla de modificar o limitar la capacidad jurídica, que es inherente a toda persona, física o jurídica; pero no existe norma jurídica que habilite la "suspensión" de la personalidad jurídica, de manera que se estaría en presencia de un supuesto que no se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico, lo que eventualmente podría provocar una violación al principio de legalidad, regulado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de Administración Pública.. Por otro lado, al suspender la personalidad jurídica de una fundación, se producirían trastornos en su funcionamiento, toda vez que al no encontrarse regulada la figura de la "suspensión de personalidad

jurídica", no existe una forma clara de determinar sus alcances y efectos jurídicos. Por ejemplo, si se llegase a suspender la personalidad jurídica de una fundación, se puede dar el supuesto que un particular desee entablar una demanda en su contra; ello sería imposible ante la ausencia (aunque sea temporal) de la personalidad de la organización.

Por otra parte, la fundación se vería imposibilitada de honrar las obligaciones pendientes, ya que si su personalidad se encuentra suspendida, ello implicaría que no se encuentra habilitada para actuar. En este sentido, podríamos concluir que inclusive, la organización se vería imposibilitada, de cancelar los salarios de sus trabajadores. Por consiguiente, el pretender la suspensión de la personalidad jurídica - que repetimos, equivaldría a dejar a la fundación en un estado tal de incerteza jurídica, que se asemeja a los efectos propios de la disolución de la misma; y en todo caso, si se comprueba que una fundación opera de forma irregular o se ha alejado de los fines para los que fue creada, los artículos 16 y 17 establecen los mecanismos de disolución respectivos. En ese orden de ideas, la inhabilitación para recibir más donaciones ante el incumplimiento de la presentación del informe anual ante la Contraloría, pareciera una sanción razonable y proporcionada, que en la práctica no causaría problemas para los terceros -que de una forma u otra-, se encuentren vinculados con la organización, ni alteraría el funcionamiento de la organización.

Resultando que, la sanción de suspender la personalidad jurídica, es una pena más gravosa, irrazonable y desproporcionada, ya que ello implicaría no solo la inhabilitación de recibir más donaciones, sino que además ello provocaría la imposibilidad de que la fundación se mantenga en operación, con las implicaciones señaladas líneas atrás. Así las cosas, se reitera que se estaría creando una sanción irrazonable y desproporcionada y podría ser considerada como inconstitucional (lo cual deberá ser analizado y resuelto en definitiva por la Sala Constitucional -competente para ejercer el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza, valorando para ello el denominado bloque de constitucionalidad), toda vez que ante la omisión de presentar el informe relacionado con fondos públicos, se penaliza a la fundación con la inhabilitación de recibir más donaciones hasta tanto no se rinda el informe pertinente; mientras que la falta de rendir el informe relacionado con fondos provenientes del extranjero o de personas jurídicas, sería castigada con una pena mucho más severa, cual es la de suspender la personalidad jurídica".

Los mismos comentarios y advertencias expuestas por la Procuraduría General en esa ocasión para el caso de las fundaciones, resultan de aplicación en el presente análisis para las asociaciones, con el agregado obligado de que conforme lo señalan los numerales 4º y 5º de la propia Ley No. 218, le corresponde al Poder Ejecutivo (en la actualidad al Ministerio de Justicia y Gracia por disposición en ese

sentido de la Ley de Creación del Registro Nacional No. 5695 de 28 de mayo de 1985 y sus reformas, artículos primero y segundo), el control administrativo, la fiscalización y llevar el registro de dichas personas jurídicas privadas a través del respectivo registro de asociaciones, hoy Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público, Departamento de Asociaciones:

"Artículo 4º.-

El control administrativo de las asociaciones corresponde al Poder Ejecutivo, quien es el encargado de autorizar la creación de asociaciones nacionales y la incorporación de las extranjeras; de fiscalizar las actividades de las mismas y de disolver las que persigan fines ilícitos o lesionen la moral o el orden público, todo de acuerdo con lo dispuesto por esta ley.

Artículo 5º.-

Toda asociación debe constituirse mediante un ordenamiento básico que rija sus actividades y que se denominará "Estatutos". Para que una asociación ejerza lícitamente sus actividades debe estar inscrita en el Registro de Asociaciones que al efecto llevará el Ministerio de Gobernación y que forma parte del Registro Nacional (en la actualidad el Ministerio de Justicia y Gracia). La personería jurídica de la asociación así como la de sus representantes se adquiere con su inscripción (...)"

Dicha normativa se encuentra a su vez Reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 26771-J de 18 de febrero de 1998 Reglamento del Registro Público, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 27281-J del 19 de agosto de 1998. En éste último decreto ejecutivo se establece, en su numeral primero, que se traslada "a la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público, el trámite, control y fiscalización administrativa de las Asociaciones que se inscriben en el Departamento de Asociaciones de la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público otorga a la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público", normativa que a su vez modifica el artículo 24 del citado Decreto Ejecutivo No. 26771-J en el sentido antes transcrito. "

#### **d) Fiscalización administrativa de las asociaciones**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>7</sup>

"Según se ha indicado, la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público considera que la normativa que regula el control administrativo y fiscalización de las asociaciones civiles es ambigua, pues mientras el inciso b) del artículo 36 del Reglamento a la Ley de Asociaciones remite al procedimiento administrativo, los numerales 37 y 38 del mismo Reglamento sugieren una intervención más directa.

Asimismo, se cuestiona que el procedimiento administrativo es muy general en tanto que la fiscalización de las asociaciones comprende aspectos muy específicos.

Sobre el particular, considera este Órgano Superior Consultivo, técnico jurídico, que no lleva razón el órgano consultante, pues la normativa en referencia en modo alguno es ambigua. Por el contrario, se trata de normas complementarias. En efecto, tal y como se indicó en el apartado anterior, el artículo 36 del Reglamento de la Ley de Asociaciones dispone que el control y fiscalización administrativa de las asociaciones se puede iniciar a gestión de parte -asociado o tercero con interés legítimo que interponga la denuncia respectiva-, o de oficio en los casos que el mismo Reglamento establece. En ambos casos, la intervención que realice la Dirección de Personas Jurídicas debe sujetarse al ordenamiento jurídico-administrativo, debiendo seguir al efecto "... el procedimiento administrativo que corresponda de conformidad con la Ley General de la Administración Pública".

Vemos, pues, que el Reglamento a la Ley de Asociaciones remite expresamente, para el control y fiscalización de las asociaciones, a los procedimientos administrativos que establece la Ley General de la Administración Pública. Al respecto, es preciso recordar que la citada Ley General contempla dos procedimientos administrativos por excelencia, a saber: el ordinario, regulado en los artículos 308 y siguientes, y el sumario, en los numerales 320 y siguientes. El primero resulta de observancia obligatoria cuando el acto final pueda causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; cuando haya contradicción o concurso de interesados frente a la Administración; y en los procedimientos disciplinarios, cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otra de similar gravedad. Por su parte, el procedimiento sumario resulta aplicable en los casos no previstos en el ordinario.

En ese sentido, corresponde a la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público determinar, en cada caso en particular, cuál es el procedimiento administrativo aplicable. Además, deberá tener en consideración que en ambos procedimientos resultan de obligada aplicación los principios y garantías que conforman el debido proceso, tal y como lo ha establecido reiteradamente la jurisprudencia de la Sala Constitucional. En cuanto a los elementos constitutivos del debido proceso en sede administrativa, la Sala Constitucional, en el Voto n° 0676-97, de las 13:00 hrs del 31 de enero de 1997, indicó:

"Sobre el debido proceso en sede administrativa. La Sala ha tenido sobradas oportunidades para examinar cuáles son los elementos básicos constitutivos del debido proceso constitucional en sede administrativa. Fundamentalmente, a partir



del voto nº 15-90 de las 16:45 hrs del 5 de enero de 1990 y en repetidos pronunciamientos subsecuentes, se ha dicho que «... el derecho de defensa garantizado por el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, o como suele llamársele en doctrina, principio de 'bilateralidad de la audiencia' del 'debido proceso legal' o 'principio de contradicción' (...) se ha sintetizado así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada.» « "... el derecho de defensa resguardado en el artículo 39 *ibídem*, no sólo rige para los procedimientos jurisdiccionales, sino también para cualquier procedimiento administrativo llevado a cabo por la administración pública; y que necesariamente debe dársele al accionante si a bien lo tiene, el derecho de ser asistido por un abogado, con el fin de que ejercite su defensa...". Es claro que los elementos básicos del procedimiento administrativo rigen por igual para todas las partes interesadas en él, ya que todas tienen un interés legítimo en el resultado de los trámites. Además, todas deben tener participación equilibrada y equitativa en las diversas etapas, colaborando de buena fe en el descubrimiento de la verdad real de los hechos y en la valoración de los principios jurídicos involucrados, sobre lo cual fundamentará la Administración su acto final decisorio. En otras palabras, si bien es cierto que el derecho de defensa previsto en el numeral 39 constitucional existe esencialmente para asegurar la tutela de los derechos de la parte que figura como afectada por un proceso administrativo o judicial tramitado en su contra, no se le puede ver -como lo ha dicho en diversas ocasiones la Sala- al margen de la garantía del debido proceso, comprendida en el artículo 41 *ibídem*, de la cual derivan deberes y derechos también para las otras partes interesadas en el proceso, porque a todas ellas -acreditado su legítimo interés en el resultado del asunto- debe hacerse justicia pronta y cumplida" (Lo resaltado en **negrita** y sublineado no es del original).

En la sentencia transcrita, la Sala Constitucional enumera los elementos básicos constitutivos de la garantía constitucional del debido proceso en sede administrativa, a los cuales se les debe dar cumplimiento en todo procedimiento administrativo.

Ahora bien, lo dispuesto en los artículos 37 y 38 del Reglamento a la Ley de



Asociaciones, lejos de contradecir la aplicación de los procedimientos administrativos contemplados en la Ley General de la Administración Pública en el control y fiscalización de las asociaciones, debe verse e interpretarse de manera complementaria. Así por ejemplo, si la Dirección de Personas Jurídicas, como resultado de un procedimiento administrativo -iniciado por denuncia de un asociado o tercero con interés legítimo, o de oficio porque consten irregularidades graves-, ordena al órgano directivo de una determinada asociación convocar a una asamblea extraordinaria de asociados, y dicho órgano no cumple lo ordenado dentro del término de treinta días siguientes al recibo de la comunicación, el artículo 37, en relación con lo dispuesto en el numeral 36, facultan a la citada Dirección para convocarla directamente, conforme con el procedimiento que establece el estatuto interno de la asociación de que se trate.

En el mismo sentido, la posibilidad que establece el artículo 38 del Reglamento a la Ley de Asociaciones para que un funcionario de la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Público asista a las sesiones de asamblea general y del órgano directivo de una determinada asociación, debe verse como un complemento a las medidas adoptadas, luego de seguir el procedimiento administrativo correspondiente en los supuestos contemplados en los incisos b) y c) del artículo 36.

Por consiguiente, es criterio de la Procuraduría General de la República que cualquier acción de control o fiscalización administrativa que la citada Dirección ejerza sobre las asociaciones civiles, por concreta y específica que sea, debe estar precedida y fundamentada en un procedimiento administrativo, ordinario o sumario, según sea el caso, en el cual se haya dado cumplimiento a los elementos básicos constitutivos del debido proceso. ”

**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Ley No. 218 de 8 de agosto de 1939.
- 2 Decreto Ejecutivo No. 19932-J, de 3 de setiembre de 1990.
- 3 Decreto Ejecutivo No. 29496-J de 17 de abril del 2001.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 1123-1995, de las once horas con dieciocho minutos del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 714-2001, de las once horas con treinta minutos del veintiseis de enero de dos mil uno.
- 6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Opinión Jurídica No. 70-J, del nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve.
- 7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen No. 159, del seis de agosto de mil novecientos noventa y nueve.