

RESOLUCION DEFINITIVA

Expediente 2017-0289-TRA-PJ

Solicitud de fiscalización sobre la Asociación Costarricense de Padres y Amigos de Personas con Autismo

Maribel Madrigal Cisneros y otro, apelantes

Registro de Personas Jurídicas (expediente de origen DPJ-090-2016)

Asociaciones

VOTO 0625-2017

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. San José, Costa Rica, a las catorce horas veinticinco minutos del dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete.

Recurso de apelación interpuesto por la señora Maribel Madrigal Cisneros, licenciada en administración de empresas, cédula de identidad 1-0585-0307, y por el señor Marco Antonio Cruz Meléndez, arquitecto, cédula de identidad 1-0525-0547, ambos vecinos de Curridabat en San José, quienes actúan en su condición de asociados fundadores de la Asociación Costarricense de Padres y Amigos de Personas con Autismo, cédula jurídica 3-002-178640, domiciliada en San José, San José, Barrio San Gerardo, frente al polideportivo, en contra de la resolución dictada por el Registro de Personas Jurídicas a las 14:00 horas del 10 de mayo de 2017.

RESULTANDO

PRIMERO. Mediante escrito presentado ante el Registro de Personas Jurídicas el 4 de noviembre de 2016, los señores Madrigal Cisneros y Cruz Meléndez en su condición indicada, solicitaron se fiscalice la Asociación Costarricense de Padres y Amigos de Personas con Autismo (en adelante ASCOPA), por considerar que fueron indebidamente expulsados.

SEGUNDO. El Registro de Personas Jurídicas, mediante resolución de las 14:00 horas del 10 de mayo de 2017, rechazó la fiscalización pedida.

TERCERO. Inconformes con lo resuelto, mediante escrito presentado ante el Registro de Personas Jurídicas el 18 de mayo de 2017 los solicitantes lo apelaron, recurso admitido para ante este Tribunal por resolución de las 13:15 horas del 22 de mayo de 2017.

CUARTO. A la substanciación del recurso se le ha dado el trámite que corresponde, y no se observan causales, defectos u omisiones que pudieren haber provocado la indefensión de los interesados o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución previa la deliberación de ley.

Redacta el juez Alvarado Valverde; y

CONSIDERANDO

PRIMERO. HECHOS PROBADOS. Este Tribunal hace suyo el elenco de hechos probados establecido en el considerando I de la resolución apelada; y añade uno nuevo de interés para lo resuelto, enumerado consecutivamente según el resto:

J).- Que los recursos de revocatoria y nulidad absoluta concomitante contra la convocatoria y asamblea general extraordinaria de ASCOPA del 1 de octubre de 2016, planteados por los gestores y ahora apelantes, fueron recibidos por dicha asociación el 30 de setiembre de 2016 (folios 17 a 22 expediente principal).

SEGUNDO. HECHOS NO PROBADOS. De importancia para la presente resolución, este Tribunal tiene como hechos no probados:

A).- Que se haya notificado a los gestores la comunicación escrita sobre su situación por parte de la Junta Directiva de ASCOPA.

B).- Que se hayan respondido los recursos que plantearon los gestionantes.

TERCERO. EN CUANTO AL FONDO DEL ASUNTO. A-) **Competencia del Registro de Personas Jurídicas para conocer la fiscalización de las asociaciones.** El capítulo IX del Reglamento a la Ley de Asociaciones, decreto ejecutivo 29496-J, regula lo relativo a la fiscalización de las asociaciones, en atención al contenido del artículo 4 de la Ley 218, de Asociaciones, que indica:

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.

El artículo 43 de dicho reglamento es el que concretamente otorga la competencia fiscalizadora:

Compete al Ministerio de Justicia..., por intermedio de la Dirección o Subdirección del Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional, la fiscalización de las asociaciones..."

Dada esta competencia es necesario verificar su contenido, es decir, su ámbito de acción más los medios y procedimientos para su ejecución, todo conforme al principio de legalidad que rige la actuación de los funcionarios públicos, contenido en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública que indica en lo conducente:

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes...

La competencia del Registro de Personas Jurídicas para la fiscalización de asociaciones está regulada en el artículo 43 antes citado, y se analiza a continuación.

Respecto de la competencia material para fiscalizar una asociación, el Registro de Personas Jurídicas debe entrar a conocer a solicitud de parte en los siguientes casos:

...

- 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.

...

Excepcionalmente, la actuación del Registro podrá ser oficiosa exclusivamente en las asociaciones que son declaradas de utilidad pública, que ejecuten programas con el Estado o hayan recibido bienes o fondos del Estado o sus instituciones, conforme al artículo 45 del Reglamento a la Ley de Asociaciones.

Para que esta competencia material pueda ser ejecutada por el registro, existen dos requisitos de admisibilidad, el primero la legitimación de quien solicita la gestión de fiscalización, y por otro el necesario agotamiento de la vía interna de la asociación.

Respecto de la legitimación de quien solicita la fiscalización, tenemos que tomar en cuenta el texto del párrafo segundo del artículo 43 citado que refiere a los asociados o a terceros con interés legítimo. La condición de asociado debe atenerse tanto a la Ley de Asociaciones, su reglamento y a las condiciones y requisitos propios del estatuto de cada asociación. En el caso de los terceros, el interés debe ser demostrado documentalmente dentro de la misma gestión.

Sobre la legitimación para actuar en estos casos este Tribunal ya se ha pronunciado en su voto 0373-2006:

La fiscalización de las asociaciones procede cuando el gestionante, asociado o tercero con interés legítimo, haya demostrado que agotó la vía interna. De esto se desprende, prima facie, que no se está en presencia de una *acción popular*, sino que aún cuando cualquier asociado o tercero puede interponerla, lo cierto es que siempre se requiere de la existencia de una lesión o amenaza individualizada o individualizable, en particular, para que haya legitimación activa.

Lo anterior implica que la vía de la fiscalización no está prevista para la protección de intereses difusos, como lo sostuvo el apelante, sino que, aunque se esté frente a una legitimación activa abierta, es necesario individualizar a las personas cuyos derechos como asociadas se considera fueron transgredidos, y concretar las lesiones que se estima se han dado en perjuicio de éstos, a la luz de las regulaciones de sus estatutos internos – que como se dijo, constituye el ordenamiento básico –, sino también de los principios que rigen su funcionamiento y que encuentran raigambre en la legislación y jurisprudencia constitucional.

En cuanto al agotamiento de la vía interna, este Tribunal también se ha pronunciado en su voto 0065-2006:

... De la transcripción supra ... del párrafo final del citado artículo 43 del Reglamento a la Ley de Asociaciones ... se advierten las siguientes consecuencias: **i)** Que el agotamiento de la vía interna de la asociación de que se trate, es un requisito indispensable para que el Registro de Personas Jurídicas proceda a realizar la investigación sobre los hechos denunciados. **ii)** Que el asociado, el tercero con interés legítimo o bien el **gestionante** de la solicitud de fiscalización presentada ante el Registro de Personas Jurídicas, debe demostrar ante la Institución Registral, que agotó la vía interna de la asociación. **iii)** Que en caso de no haberse agotado la vía interna previo a la presentación de la gestión, el Registro de Personas Jurídicas debe prevenirle al asociado, al tercero con

interés legítimo o al gestionante de la solicitud de fiscalización, que agote la vía a efecto de iniciar la investigación.

Nótese que de la norma transcrita supra, se determina que para que el Registro de Personas Jurídicas dé inicio a la investigación sobre los hechos denunciados y que sirven de fundamento para solicitar la fiscalización, es necesario que se haya agotado la vía interna. En consecuencia, en el caso de que el promovente de la gestión de fiscalización no haya demostrado tal agotamiento, lo procedente es que el Registro *a quo*, le prevenga el cumplimiento de tal requisito, requerimiento que es indispensable a efecto de que la Institución Registral realice la investigación correspondiente, normativa que es congruente con el artículo 96 del Reglamento del Registro Público, que es Decreto Ejecutivo No. 26771-J, publicado en el Diario Oficial La Gaceta no. 54 del 18 de marzo de 1998, norma de aplicación por analogía, según lo establece el numeral 47 del Reglamento a la Ley de Asociaciones, que señala respecto a la presentación de la gestión, lo siguiente:

“Artículo 96.- De la presentación de la gestión. El escrito inicial de la gestión administrativa se presentará ante la Dirección. Si éste no cumpliera todos los requisitos, se rechazará ad-portas. Si por alguna circunstancia se recibiere y faltare algún requisito en el escrito, se le prevendrá a la parte para que lo subsane en un plazo no mayor de 15 días. Si no cumpliera lo exigido se rechazará la gestión y se archivará el expediente” (Lo resaltado en negrilla no es del original) ...

Continuando con el análisis del contenido de la competencia que otorga el ordenamiento al Registro de Personas Jurídicas para conocer la fiscalización de las asociaciones, es necesario delimitar los medios de prueba sobre los cuales puede y debe fundamentar su actuación la Dirección o Subdirección de ese Registro.

Tales medios de prueba se presentan, de forma restrictiva, en la parte final del artículo 43 del

Reglamento a la Ley de Asociaciones:

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.

Así, la fiscalización de asociaciones se desarrollará restrictivamente en un ámbito exclusivamente documental. Tómese en cuenta que la competencia para resolver en sede administrativa respecto de la fiscalización de asociaciones no viene a sustituir la tutela jurisdiccional de las controversias que se susciten dentro de ellas; es decir, la autoridad judicial que corresponda tendrá que conocer de las inconsistencias y contenciones que superen el mero ámbito documental dentro del cual puede actuar el Registro de Personas Jurídicas, tal y como fue asignada y delimitada su competencia material en el reglamento antes citado.

Todo lo anterior es perfectamente congruente con la típica actividad documental registral, siendo que tanto el Registrador como el Director o Subdirector del Registro de Personas Jurídicas deben actuar apegados en el ejercicio de su función contralora de legalidad a un marco de calificación (apreciación o valoración) documental; no permitiéndoles siquiera prejuzgar sobre la validez de los documentos que se le presenten, lo anterior deriva del contenido del artículo 27 de la Ley 3883, de Inscripción de Documentos en el Registro Público:

Para la calificación, tanto el Registrador General como los tribunales se atenderán tan sólo a lo que resulte del título, de los libros, de los folios reales, mercantiles o personales, y en general de toda la información que conste en el Registro y sus resoluciones no impedirán ni prejuzgarán el juicio sobre la validez del título o de la obligación, acto o contrato, que llegare a entablarse.

Principios que se repiten en el artículo 34 del Reglamento del Registro Público, decreto ejecutivo 26771-J; siendo que ambas normativas citadas son de aplicación al ámbito de las asociaciones conforme lo indica el artículo 17 del Reglamento a la Ley de Asociaciones que dice:

En cuanto a la calificación de los documentos por parte del Registro, se aplicará lo establecido por el Capítulo II del Título II del Reglamento del Registro Público y la Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público.

Respecto del procedimiento que debe seguir formalmente la Dirección o Subdirección del Registro de Personas jurídicas para el conocimiento de las fiscalizaciones, el artículo 47 del Reglamento a la Ley de Asociaciones determina que por analogía el camino seguir es la gestión administrativa que regula el artículo 92 y siguientes del Reglamento del Registro Público.

En este contexto, la fiscalización de asociaciones como competencia del Registro de Personas Jurídicas es una actividad que, aunque típica por ser impuesta reglamentariamente, se puede considerar de índole extraregisteral, pues excede la actividad ordinaria que indica el artículo 1 de la Ley de Inscripción de Documentos citada, cuando define la finalidad del Registro Nacional:

... garantizar la seguridad de los bienes o derechos inscritos con respecto a terceros. Lo anterior se logrará mediante la publicidad de estos bienes o derechos. En lo referente al trámite de documentos, su objetivo es inscribirlos.

Es por todo lo anterior que no es procedente atender prueba testimonial o confesional que exceda el contenido de los documentos que puedan y deban ser presentados dentro del proceso de fiscalización, pues el análisis de este tipo de pruebas requiere de una amplia valoración por parte de quien juzga, lo cual es propio de la competencia de un juez en sede jurisdiccional; debiendo ceñirse el Registro de Personas Jurídicas a los límites que le imponen tanto su propia naturaleza como ente registral, apegado estrictamente al contenido de los documentos que se le presenten relacionados con la información registral, como el principio de legalidad derivado del contenido

de la competencia que el mismo ordenamiento delimita para el ejercicio de esta actividad fiscalizadora.

B-) En cuanto a lo apelado. La fiscalización que se solicita se basa en la causal del inciso c) del artículo 43 del Reglamento a la Ley de Asociaciones, previamente citado, ya que los gestionantes consideran haber sido expulsados irrespetando su derecho de defensa y por ende el debido proceso.

El Registro de Personas Jurídicas consideró que el señor Marco Antonio Cruz Meléndez tuvo oportunidad de defensa, ya que estuvo presente en la asamblea general extraordinaria del 1 de octubre de 2016, escuchó los hechos achacados a su persona, y luego pudo hablar ante la asamblea en donde leyó un documento; todo lo cual indica que pudo preparar su descargo con anticipación. Así, se considera como bien cumplido lo establecido en el artículo 8 del estatuto de ASCOPA.

Sin embargo, y de acuerdo a lo que consta en el expediente, ese artículo 8 va más allá de lo citado por el Registro de Personas Jurídicas en su resolución, ya que según razón notarial por la que se corrige el testimonio presentado, se indica que debe leerse luego de la última causal de expulsión: “*Procedimiento de Defensa que ejercerá el asociado previo al acuerdo de expulsión. Tendrá derecho a ser notificado de su situación mediante comunicación escrita de la Junta Directiva pudiendo ejercer su derecho en los siguientes cinco días hábiles presentando las pruebas de descargo que considere oportunas ante la Junta Directiva una vez vencido este plazo se tendrá por agotado el Derecho de Defensa y según sea el caso se procederá según el punto b del artículo Octavo.*” (folio 54 expediente principal).

De acuerdo a los hechos tenidos por probados, y en especial los tenidos por no comprobados, no se cumplió con lo establecido en los estatutos, por ende, mal hace el Registro de Personas Jurídicas en tener por bien cumplida la oportunidad de defensa para el asociado Marco Antonio Cruz Meléndez, ya que el debido proceso no se cumple por cualquier actuación ya sea de la Junta Directiva o de la Asamblea General, sino que se debe tener por bien realizado el procedimiento de

expulsión cuando se cumpla lo establecido por el artículo 8 de los estatutos de ASCOPA, y de lo cual nada consta en el expediente.

El mero hecho de que el señor Cruz Meléndez haya participado de la asamblea general extraordinaria del 1 de octubre de 2016 y que haya tomado la palabra nada tiene que ver con el hecho de que la Junta Directiva debía trasladarle los cargos que se le achacan por escrito, dando el plazo de 5 días hábiles para el ejercicio de la defensa. Al no haberse comprobado la realización de este procedimiento, lo conducente es ordenar la fiscalización, ya que se irrespeta el debido proceso dado en el artículo 8 del estatuto de ASCOPA respecto de la expulsión de asociados.

Sobre la apelación de la señora Maribel Madrigal Cisneros, al no haberse conocido su caso en la resolución final venida en alzada por el hecho de que, al momento de resolverse, ASCOPA no había concluido el proceso de expulsión, no se toma ninguna resolución, ya que en su caso particular se carece de interés actual para apelar.

En virtud de lo expuesto, debe ser acogido el recurso de apelación en cuanto a lo agraviado por el señor Marco Antonio Cruz Meléndez, revocada la resolución venida en alzada, y en su lugar se ordena a la Junta Directiva de la Asociación Costarricense de Padres y Amigos de Personas con Autismo proceder conforme lo establece el artículo octavo de sus estatutos, sea notificarle mediante comunicación escrita los hechos que motivan el inicio del procedimiento de expulsión, dándole los cinco días hábiles que indica la norma para que ejerza su derecho de defensa, para que una vez concluida dicha etapa sea la Asamblea General, teniendo toda la información pertinente en su debido conocimiento, la que tome la decisión sobre si procede o no la expulsión, debiendo quedar toda la trámite debidamente documentada. Todo lo anterior de conformidad con los artículos 4 de la Ley 218, de Asociaciones; 43 inciso c) y párrafo final y 47 del Reglamento a dicha ley, decreto ejecutivo 29496-J; 25 de la Ley 8039, de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual; y 8 del estatuto de la Asociación bajo fiscalización.

CUARTO. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. Por no existir ulterior recurso contra esta resolución, de conformidad con los artículos 25 de la Ley 8039, de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, y 29 del Reglamento Operativo de este Tribunal, decreto ejecutivo 35456-J, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, se declara con lugar el recurso de apelación interpuesto por el señor Marco Antonio Cruz Meléndez en contra de la resolución dictada por el Registro de Personas Jurídicas a las 14:00 horas del 10 de mayo de 2017, la cual se revoca, y en su lugar se ordena a la Junta Directiva de la Asociación Costarricense de Padres y Amigos de Personas con Autismo proceder conforme lo establece el artículo octavo de sus estatutos, sea notificarle mediante comunicación escrita los hechos que motivan el inicio del procedimiento de expulsión, dándole los cinco días hábiles que indica la norma para que ejerza su derecho de defensa, para que una vez concluida dicha etapa sea la Asamblea General, teniendo toda la información pertinente en su debido conocimiento, la que tome la decisión sobre si procede o no la expulsión, debiendo quedar toda la tramitología debidamente documentada. Respecto del recurso de apelación de la señora Maribel Madrigal Cisneros, se declara sin lugar por falta de interés actual. Se da por agotada la vía administrativa. Previa constancia y copia de esta resolución que se dejarán en los registros que al efecto lleva este Tribunal, devuélvase el expediente a la oficina de origen para lo de su cargo. **NOTIFÍQUESE.**

Norma Ureña Boza

Priscilla Loreto Soto Arias

Ilse Mary Díaz Díaz

Jorge Enrique Alvarado Valverde

Guadalupe Ortíz Mora