

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Expediente N°: 2006-0405-TRA-PJ

Gestión Administrativa

Señor Jordi Sotomayor Mora, Apelante

Registro de Personas Jurídicas (Expte. de origen N° 092-2004)

VOTO N° 110-2007

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO.— Goicoechea, a las diez horas del veintitrés de marzo de dos mil siete.

Recurso de Apelación interpuesto por el señor **Jordi Sotomayor Mora**, mayor de edad, con cédula de identidad número 1-549-108, en su calidad de asociado de la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica, en contra de la resolución dictada por el Registro de Personas Jurídicas a las ocho horas del catorce de noviembre de dos mil seis.

RESULTANDO:

I.- Que mediante escrito presentado ante el Registro de Personas Jurídicas el día primero de noviembre de 2004, el señor **Jordi Sotomayor Mora**, formuló las presentes diligencias de fiscalización en contra de la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento a la Ley de Asociaciones, con el propósito de que se investigara una serie de presuntas anomalías dentro de la gestión administrativa de tal asociación, relacionadas con la omisión de presentación de estados financieros; la no presencia de la fiscalía en las asambleas generales; el uso por parte del presidente de una tarjeta de débito; el mal trato a los miembros de la asociación; omisión de dar información a los asociados, y finalmente por considerar que existen políticas indebidas de cobro a los asociados.

Que el Registro de Personas Jurídicas, mediante resolución dictada a las ocho horas del catorce de noviembre de dos mil seis, dispuso: “***POR TANTO / En virtud de todo lo expuesto y de normativa relacionada, SE RESUELVE: Ordenar a la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica, cédula jurídica tres- cero cero dos- cero sesenta y un mil seiscientos veinticuatro (3-002-***

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

061624), en las personas que integran la actual Junta Directiva, brindarle los informes requeridos al señor Jordi Sotomayor Mora, tal y como los solicitó y a la brevedad posible, contando también entre ellos la lista de Asociados al día. En todos los demás extremos, se rechaza la presente solicitud de fiscalización. SE ADVIERTE a los interesados en el presente asunto que en caso de inconformidad con lo resuelto, pueden ejercer el recurso de apelación a que tienen derecho, dentro de los cinco días hábiles y siguientes al día de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo cien del Reglamento del Registro Público que es Decreto Ejecutivo No. Veintiséis mil setecientos setenta y uno- J de dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y ocho y sus reformas, los artículos veinticinco y veintiséis de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual No. Ocho mil treinta y nueve de veintiséis de octubre del año dos mil y el artículo veintiséis del Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo, que es Decreto Ejecutivo número treinta mil trescientos sesenta y tres- J de quince de mayo de dos mil dos. NOTIFIQUESE. LICENIADA GRACE LU SCOTT LOBO. SUBDIRECTORA. ”

II.- Que inconforme con dicho fallo, mediante escrito presentado ante el Registro de Personas Jurídicas el 24 de noviembre de 2006, el señor **Jordi Sotomayor Mora** presentó recurso de apelación.

III.- Que el Registro de Personas Jurídicas, mediante resolución dictada a las 14:00 horas del 1 de diciembre de 2006, admitió la apelación para ante este Tribunal, el que mediante resolución dictada a las 14:00 horas del 24 de enero de 2007, le confirió al apelante la audiencia reglamentaria para que expusiera sus alegatos, los que consignó en su escrito presentado el 16 de febrero de 2007.

IV.- Que a la substanciación del recurso se le ha dado el trámite que le corresponde, y no se han observado causales, defectos u omisiones, que pudieren haber provocado la indefensión del apelante o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución dentro del plazo legal y previas las deliberaciones de rigor.

Redacta el Juez Alvarado Valverde; y

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

CONSIDERANDO:

PRIMERO. EN CUANTO A LOS HECHOS PROBADOS. Este Tribunal hace suyo el elenco de hechos probados establecido en la resolución apelada.

SEGUNDO: EN CUANTO A LOS HECHOS NO PROBADOS. No se ha demostrado en este proceso que se haya agotado la vía interna a la cual se refiere el párrafo final del artículo 43 del Reglamento a la Ley de Asociaciones, que es Decreto Ejecutivo N° 29496-J de fecha diecisiete de abril de dos mil uno artículo; respecto de los siguientes agravios planteados originariamente por el gestionante: a) no presencia de la fiscalía en la asambleas generales; b) el uso por parte del presidente de una tarjeta de débito; c) la burla o mal trato a los miembros de la asociación; a pesar de que el gestionante fue prevenido al efecto por medio resolución de las 8:00 del 25 de noviembre de 2004 (folio 21).

TERCERO: EN CUANTO AL FONDO: A-) Sobre el contenido de la competencia del Registro de Personas Jurídicas para conocer de la fiscalización de las asociaciones: El capítulo IX del Reglamento a la Ley de Asociaciones, que es Decreto Ejecutivo N° 29496-J de fecha diecisiete de abril de dos mil uno, regula lo relativo a la fiscalización de las asociaciones, en atención al contenido del artículo 4 de la Ley de Asociaciones N° 218 de 8 de agosto de 1939 y sus reformas que dice lo siguiente:

“...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.” (lo resaltado no es del original)

Ahora bien, es el artículo 43 de tal reglamento el que concretamente otorga la competencia fiscalizadora a la Dirección y Subdirección del Registro de Personas Jurídicas de la siguiente manera:

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

“...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...” (lo resaltado no es del original)

Dada esta competencia, es necesario verificar el **contenido de la misma**; es decir: su **ámbito de acción, medios y procedimientos** para su ejecución, conforme al principio de legalidad el cual debe regir para cualquier actuación de un funcionario público, conforme al artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública que dice 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...”(lo resaltado no es del original)

Todos los aspectos dichos respecto del contenido de la competencia que tiene el Registro de Personas Jurídicas para la fiscalización de asociaciones, son regulados en el mismo artículo 43 antes citado, aspectos que se analizan a continuación.

Respecto de la **competencia material para fiscalizar una asociación**, el Registro de Personas Jurídicas debe entrar a conocer **a solicitud de parte** 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**. ...”(lo resaltado no es del original)

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

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 tercero 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 interesados, ese 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 373-2006 de las nueve horas del veintisiete de noviembre de dos mil seis, en el siguiente sentido:

“...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

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

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 65-2006 de las diez horas con cuarenta y cinco minutos del primero de marzo de dos mil siete, que dice en lo conducente:

“...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

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

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 de las fiscalizaciones 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 el contenido de la parte final del artículo 43 del Reglamento a la Ley de Asociaciones que dice lo siguiente:

“...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”

Lo anterior implica que el conocimiento de una gestión de 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 las

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

asociaciones; 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 a la Ley de Asociaciones tantas veces 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 Sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público No. 3883 de 30 de mayo de 1967 y sus reformas, principios que se repiten en el artículo 34 del Reglamento del Registro antes citado, restricción cuyo contenido esencial es en lo conducente lo siguiente:

“... Para la calificación, tanto el Registrador General como los tribunales se atendrán 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.

Ambas normativas citadas son de aplicación al ámbito de las asociaciones conforme lo corrobora 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

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Administrativa que regula el artículo 92 y siguientes del Reglamento del Registro Público que es Decreto 26771-J de 18 de marzo de 1998 y sus reformas, el cual será suficiente para garantizar el debido proceso a todos los legítimos interesados en el estudio de los asuntos que se promuevan ante el Registro de Personas Jurídicas, o los que, en los casos de asociaciones declaradas de utilidad; pudiera entrar a conocer oficiosamente tal Registro, en materia de fiscalización de las asociaciones dentro de los límites del contenido de su competencia.

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 extraregistral, pues excede la actividad ordinaria del artículo primero de la misma Ley Sobre Inscripción citada, cuando define la Finalidad del Registro Nacional como institución jurídica, la cual está centrada en lo siguientes aspectos:

“...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 conforme lo indicado, pues semejante actividad requiere de una **amplia valoración** (sana crítica) por parte de quien la recaba; lo cual es propio de la competencia de un juez en sede jurisdiccional, debiendo ceñirse la Dirección o Subdirección del registro de Personas Jurídicas a los límites que le imponen: tanto su propia naturaleza como funcionarios registrales (apegado estrictamente al contenido de los documentos que se le presenten y la información registral (marco de calificación)), como al mismo principio de legalidad derivado del contenido de la competencia que el mismo ordenamiento delimita para el ejercicio de esta actividad fiscalizadora. De todo lo anterior debe tomar nota el Registro de Personas Jurídicas para la adecuación de sus procedimientos en este tipo de asuntos.

B-) En cuanto a lo apelado: Como pretensiones iniciales el aquí gestionante pretendía con la solicitud de fiscalización de la Asociación Nacional de Sordos, que la Dirección del Registro de

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Personas Jurídicas investigara en dicha asociación en los siguientes aspectos: a) La no presencia de la fiscalía en la asambleas generales; b) El uso por parte del presidente de una tarjeta de debito. c) El mal trato a los miembros de la asociación. d) Omisión de dar información a los asociados, y finalmente, e) Indebidas políticas de cobro a los asociados.

Tomando en cuenta la competencia que el artículo 43 antes citado da al Registro de Personas jurídicas para la fiscalización de asociaciones, lo cual excluye todos los aspectos de índole contable de la asociación, la Dirección del Registro de Personas jurídicas se avoco únicamente a la verificación respecto de la solicitud de los informes que indica el gestionante Sotomayor Mora, dado que fue en el único aspecto en el que se tuvo por agotada la vía interna de la asociación (según se corrobora a los folios 26 al 30), todo lo cual es avalado por este Tribunal.

Por medio del presente recurso de apelación, el apelante plantea nuevamente los agravios que en todo caso, no fueron de recibo en primera instancia, en **primer lugar** por no haber demostrado el agotamiento de la vía interna de tales asuntos; y en **segundo lugar**, dados los criterios vertidos por este Tribunal respecto del contenido de la competencia con que debe actuar el Registro de Personas Jurídicas, por que en el caso de los agravios antes citados como b), d) y e); exceden el contenido de la competencia material con la que puede actuar el a quo.

Conforme lo anterior, la apelación respecto los agravios que en todo caso se rechazaron en primera instancia, por no cumplir el requisito de admisibilidad de agotar la vía interna, **también se deben rechazar en esta instancia por impertinentes.**

Respecto de pretensión de nulidad del proceso en general, y en particular de la audiencia del 5 de setiembre; se debe decir, que a pesar de haber actuado el Registro de Personas Jurídicas más allá de la acuciosidad que exige el contenido de su competencia material en estos asuntos, **no se advierte del expediente que se hubiera causado indefensión a ningún interesado legítimo en este asunto**, y menos aún con la actuación de la traductora o interprete de lenguaje lesco, la cual fue contratada especialmente para este asunto como una garantía procesal, conforme a la Ley de la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en Costa Rica No. 7600 de 29 de mayo de 1996, donde se procuró la mayor diligencia en la escogencia de la interprete, que inclusive actúa como perito del Poder Judicial (folio 710).

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

CUARTO. EN CUANTO A LO QUE DEBE SER RESUELTO. En virtud de lo expuesto, debe ser rechazado el presente recurso de apelación, y confirmada la resolución del Registro de Personas Jurídicas, de las ocho horas del catorce de noviembre de dos mil seis, la que incluso es favorable parcialmente en las pretensiones originales del gestionante.

QUINTO. EN CUANTO AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. Por no existir ulterior recurso contra esta resolución, de conformidad con los artículos 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, y 2º del Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Registral Administrativo (Decreto Ejecutivo N° 30363-J del 2 de mayo de 2002), se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO:

Con fundamento en las consideraciones y citas normativas que anteceden, se declara SIN LUGAR el *Recurso de Apelación* presentado en contra de la resolución dictada por el Registro de Personas Jurídicas a las ocho horas del catorce de noviembre de dos mil seis, la cual, en lo apelado, se confirma.— 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.**—

M.Sc. Guadalupe Ortiz Mora

Lic. Edwin Martínez Rodríguez

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Jiménez

M.Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde

Lic. Adolfo Durán Abarca

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

DESCRIPTOR:

- *Fiscalización de Asociaciones*