

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Expediente No 2004-0067-TRA-PJ

Solicitud de Fiscalización

José María Morillo Fernández, Apelante

Registro de Personas Jurídicas (Expte. N° 045-2004)

VOTO N° 131-2004

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO.— Goicoechea, a las catorce horas del veintiséis de noviembre de dos mil cuatro.—

Conoce este Tribunal del ***Recurso de Apelación*** presentado por el señor **José María Morillo Fernández**, titular de la cédula de residencia número setecientos veintiséis-noventa y siete mil quinientos cuarenta y siete-tres mil trescientos trece, quien dijo ser mayor de edad, casado, Ingeniero Forestal, y vecino de Heredia, en su calidad de *Director Ejecutivo* de la **Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente**, en contra de la resolución dictada por el Registro de Personas Jurídicas al ser las nueve horas con quince minutos del veintisiete de agosto de dos mil cuatro, dentro de la Solicitud de Fiscalización de la citada entidad promovida por el apelante.

RESULTANDO:

1°.- Que mediante el memorial presentado el veintidós de julio de dos mil cuatro ante la Dirección del Registro de Personas Jurídicas, el señor José María Morillo Fernández formuló una "*Queja Administrativa*", en contra de la **Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente**, con el propósito de que ese Registro procediera: **a)** a declarar la nulidad absoluta de las asambleas celebradas por esa entidad los días catorce de febrero y ocho de julio del año en curso, por vicios en su conformación y, consecuentemente, en la adopción de los acuerdos tomados en ellas; **b)** a declarar la nulidad de todos los acuerdos tomados por la Junta Directiva designada en esas asambleas y, por lo anterior, disponer la remoción de sus integrantes actuales; **c)** a convocar a una asamblea general para subsanar los vicios ocurridos y nombrar una nueva Junta Directiva; **d)** a sancionar a los fiscales de la entidad por el incumplimiento de sus deberes, pese a haber sido alertados acerca de ello; **e)** a valorar la pertinencia de enviar los atestados que correspondan al

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

Ministerio Público, para que dicho órgano inicie la investigación por la presunta comisión de varios delitos; y f) a que mientras se encuentre en trámite la investigación pedida por él, se le mantenga en su cargo de Director Ejecutivo de la entidad.

2º.- Que una vez examinada la admisibilidad de la gestión, y de previo a darle curso, la Subdirección del Registro de Personas Jurídicas, mediante la resolución dictada a las ocho horas con treinta minutos del nueve de agosto del año en curso dispuso, en lo que interesa, lo siguiente: "...**SE PREVIENE:** al gestionante que, a efecto de admitir la presente diligencia, debe agotar la vía interna de la Federación de que se trata, dirigiéndose a los órganos competentes, con el fin de que se le dé respuesta **con anterioridad al planteamiento ante este Despacho**, actuación de la que deberá aportar prueba documental. Una vez cumplida esta etapa, si no obtuviere respuesta satisfactoria a sus intereses, pueden plantearse las diligencias de fiscalización no de "Queja" ante este Registro. Asimismo, el señor Morillo Fernández debe demostrar vía certificación, que se encuentra debidamente legitimado, para actuar en esta diligencia, indicar el número de cédula jurídica de dicha Federación. Debe aportar una copia del escrito original. Para cumplir con lo prevenido se le confiere el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución. En caso de incumplimiento, se procederá al archivo del presente expediente. ..." (La negrita y la puntuación son del original; no así el subrayado).

3º.- Que tras el análisis del memorial y los atestados presentados por el señor Morillo Fernández el trece de agosto del año en curso, con los que pretendió cumplir lo que le fue prevenido, la Subdirección del Registro de Personas Jurídicas, mediante la resolución dictada a las nueve horas con quince minutos del veintisiete de agosto de dos mil cuatro dispuso, en lo que interesa, lo siguiente: "... **SE RESUELVE:** proceder al archivo del presente expediente."

4º.- Que inconforme con dicha resolución, el señor Morillo Fernández planteó los Recursos de Revocatoria y de Apelación en subsidio; alegó su Nulidad concomitante; y planteó la Recusación de la Subdirectora del Registro de Personas Jurídicas. La recusación fue rechazada por la Dirección de ese Registro mediante la resolución dictada a las nueve horas con diez minutos, y la revocatoria y nulidad concomitante, por la Subdirección del Registro mediante la resolución dictada a las trece horas, ambas del seis de setiembre de este año dos mil cuatro; en ésta última, fue admitido para ante este Tribunal el Recurso de Apelación subsistente.

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

5º.- 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 provocaran la indefensión del apelante, o la invalidez de lo actuado, dictándose esta resolución dentro del plazo legal y previas las deliberaciones de rigor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: EN CUANTO AL ALEGATO DE LA NULIDAD CONCOMITANTE DE LA RESOLUCIÓN APELADA: Al momento de impugnar la resolución dictada a las nueve horas con quince minutos del veintisiete de agosto del año en curso, el señor Morillo Fernández alegó su "**nulidad concomitante**", alegato éste que debe ser examinado antes que cualquier otro extremo: **A-**) El acto administrativo es todo acto que procede de la Administración destinado a producir un efecto jurídico; es una decisión jurídica que toma la Administración, cualquiera que sea la autoridad que la haya producido, quedando sometida, en última instancia, al control jurisdiccional contencioso-administrativo. **B-)** La validez de un acto administrativo como lo es la resolución apelada, está condicionada al cumplimiento de los requisitos de forma. Ese acto debe exteriorizarse mediante unos caracteres perceptibles que garanticen su valor como acto externo. Así, es tan importante la forma en que se manifiesta la decisión contenida en el acto administrativo, como la forma en que dicha decisión representa el punto final de un procedimiento o serie de actuaciones; por eso, los requisitos formales son, además de un mecanismo de protección de los derechos e intereses de los particulares, una garantía de la buena gestión de la Administración. **C-)** Para que un acto administrativo sea legítimo, debe ser perfecto, es decir, debe tener una "validez indubitable" (véase DROMI (José R.), Acto Administrativo, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1973, p. 49). La doctrina prevaleciente en esta materia, así como la misma inteligencia de los ordinales 128 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, permiten deducir que la legalidad de un acto administrativo está conformada por dos grandes esferas: por la de su mérito u oportunidad, y por la de sus requisitos o elementos, siendo aquí el lugar en donde se podría ubicar la teoría de las nulidades de los actos administrativos. A sabiendas de que cualquier clasificación que se haga acaba siendo arbitraria, guiándose por lo establecido en la citada Ley, puede sostenerse que tales elementos esenciales de los actos administrativos son fundamentalmente los siguientes: **1º** la competencia; **2º** la voluntad; **3º** el fin; **4º** el contenido, y **5º** el motivo, que satisfechos en forma adecuada por la Administración, permiten el nacimiento de un acto "perfecto", es decir, de uno en el que concurren simultáneamente las condiciones para su *validez* (conforme al ordenamiento jurídico vigente) y *eficacia*

(apto para ser puesto en práctica...". **D-)** De lo anterior se sigue que un "acto viciado de nulidad", sería aquél que ha surgido a la vida jurídica sin haber satisfecho los presupuestos legales que son ordenados para su validez, o para su eficacia. En tales casos el acto administrativo adolecería de un "vicio", esto es, de una imperfección o falla con la que surgió al mundo del Derecho, en detrimento de su subsistencia jurídica y su virtual ejecución (véase MARIENHOFF (Miguel S.), Tratado de Derecho Administrativo, T. II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot S.A., 3ª. Edición, 1988, p. 457). En resumen, el acto puede resultar viciado por el DEFECTO o la AUSENCIA de alguno de sus elementos esenciales, de forma tal que, según sea la gravedad del vicio, el acto pueda ser **anulable** o **nulo**, respectivamente, o incluso **inexistente**, como lo entra a referir algún sector de la doctrina (véase DROMI, op.cit., p. 52). Consecuentemente, para poder determinar la legalidad de un acto administrativo específico, habría que acudir al análisis de sus diversos elementos, verificando si resultan afectados por presuntos vicios, pudiéndose destacar, sin perjuicio de lo indicado en los numerales 166 y 167 de la Ley General de la Administración Pública, los siguientes: 1) los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades particulares susceptibles de amparo constitucional; 2) los dictados por un órgano manifiestamente incompetente; y 3) los que sean constitutivos de una infracción penal. **E-)** Teniendo a la vista lo expuesto, resulta que una vez examinado a profundidad el escrito de apelación del señor Morillo Fernández (visible a folios del 63 y 64), así como el de su apersonamiento ante este Tribunal (visible a folio 77), ocurre que el inconforme no determinó, propiamente, cuáles serían los vicios contenidos en la resolución impugnada que podrían servir de fundamento para decretar su nulidad, no siéndole posible a este Tribunal entrar a profundizar acerca de ello si, tal como fue señalado en el Resultando 5º de esta resolución, no se han observado defectos u omisiones que pudieren provocar, en general la invalidez de lo actuado por el Registro de Personas Jurídicas, y, en particular, la indefensión del apelante. Por lo que se le debe indicar al señor Morillo Fernández que no toda inconformidad o disparidad de criterio respecto al fondo de una resolución, puede servir de sustento para alegar su "nulidad concomitante". **F-)** Así las cosas, y por la falta de acreditación de los motivos que podrían servir para ello, lo pertinente es rechazar la pretendida **nulidad concomitante** de la resolución apelada.

SEGUNDO: EN CUANTO A LOS HECHOS PROBADOS Y NO PROBADOS: Por la naturaleza procesal de la resolución apelada, en esta oportunidad no hace falta exponer un elenco de Hechos Probados, o de otros con el carácter de No Probados con influencia para la resolución de este asunto.

TERCERO: EN CUANTO AL FONDO: A-) Sobre la fiscalización de las asociaciones: 1-)

La ***libertad de asociación***, consagrada en el artículo 25 de la Constitución Política, está sujeta en su ejercicio a los límites establecidos en el artículo 28 *ibidem*, como lo son la moral, el orden público y los derechos de terceros y, por tal motivo, ninguna forma de asociación debe perseguir fines o emprender actividades ilícitas o contrarias a los valores constitucionales citados, pues de llegarse a constatar que ello estuviere ocurriendo, es posible realizar las denuncias administrativas o emprender las acciones judiciales que procedan para que esa irregularidad no continúe. Esto lleva necesariamente al tema del control y ***fiscalización*** administrativa de las asociaciones, que desde la promulgación de la Ley de Asociaciones, N° 218 del 8 de agosto de 1939, el legislador encomendó al Poder Ejecutivo.— **2-)** Esa facultad de fiscalización, hoy día en manos de la Dirección del Registro de Personas Jurídicas, se entiende de la manera más amplia y comprensiva de todas las acepciones del término, tales como criticar, enjuiciar, inspeccionar, revisar, vigilar, cuidar, estar al tanto, seguir de cerca, por lo que se colige que la citada Dirección cuenta con la posibilidad, en el ejercicio de sus competencias, de realizar toda clase de investigaciones que estime necesarias para resolver los conflictos, acordar la suspensión temporal de las asociaciones, o bien hasta de decretar su disolución en los casos que establece la ley (véase el dictamen C-134-79 del 10 de julio de 1979, de la Procuraduría General de la República, confirmado luego por la Sala Constitucional en el voto número 1124-95).— Cabe razonar, entonces, que la fiscalización de las asociaciones encomendada a la Dirección del Registro de Personas Jurídicas, constituye un instrumento destinado a asegurar no sólo el efectivo cumplimiento de los fines y objetivos propuestos por la Ley de Asociaciones y su Reglamento y en los respectivos estatutos internos de cada asociación en particular (los cuales constituyen el ordenamiento básico que rige sus actividades), sino que también para que sus actuaciones sean lícitas, legítimas y que no dañen la moral y el orden público.— **3-)** Por otra parte, el artículo 43 del Reglamento a la Ley de Asociaciones (Decreto Ejecutivo N° 29496-J del 17 de abril de 2001), establece taxativamente cuándo procede la fiscalización de una asociación, a saber: a) cuando se tenga conocimiento de su incorrecta administración; b) cuando exista inconformidad con la celebración de asambleas, en virtud de violaciones a la Ley de Asociaciones, a su Reglamento, o a los estatutos internos; c) cuando se viole el debido proceso en cuanto a afiliación, desafiliación o expulsión de asociados, irrespetando la misma normativa citada en el punto b); y d) cuando se presente cualquier otro asunto que se relacione directamente con la administración de las asociaciones, quedando excluido el aspecto contable, cuyo conocimiento será competencia de la autoridad que corresponda.— **4-)** Finalmente, establece la primera frase del párrafo final del numeral

43 citado, que la fiscalización podrá iniciarse una vez que el gestionante, el asociado, o un tercero con interés legítimo, demuestre que agotó la vía interna de la asociación de que se trate para remediar lo que le interesa, coligiéndose de esto último que, **si no se demuestra fehacientemente que se gestionó ese agotamiento previo, la gestión debería ser rechazada**, gestión ésta cuya tramitación, de acuerdo con el artículo 47 del Reglamento recién citado, sería por analogía la misma de la ***gestión administrativa*** contemplada en el Título IV del Reglamento del Registro Público (Decreto Ejecutivo N° 26771-J del 18 de febrero de 1998), y propiamente en sus artículos del 92 al 101.— **B-) Sobre los motivos de la apelación:** **1-)** En la resolución apelada, el Registro de Personas Jurídicas dispuso el archivo del expediente, toda vez que se infiere que de acuerdo con su criterio, el señor Morillo Fernández no cumplió adecuadamente con lo prevenido en la resolución dictada a las ocho horas con treinta minutos del nueve de agosto del año en curso, donde se le conminó, entre otros, a que: a) aportara prueba documental referente al agotamiento de la vía interna ante la Federación cuestionada; y b) demostrara vía certificación, que se encontraba debidamente legitimado para promover la fiscalización, prevenciones hechas bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento, se procedería al archivo del expediente.— **2-)** A este Tribunal Registral Administrativo, en calidad de jerarca impropio, le compete el conocimiento y resolución de los recursos que se interponen contra los actos y las resoluciones definitivas dictados por todos los Registros que conforman el Registro Nacional (art. 25 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Ley N° 8039 del 12 de octubre de 2000), por lo que se limita a examinar, exclusivamente, **la legalidad del acto impugnado**, según lo estipula expresamente el ordinal 181 de la Ley General de la Administración Pública, y bajo este presupuesto ha de examinarse el asunto venido en alzada. Huelga decir que la resolución combatida, por haber puesto un punto final al procedimiento instaurado, es susceptible de ser examinada en esta instancia.— **3-)** Al momento de apelar, el señor Morillo Fernández, para justificar la revocatoria de la resolución impugnada, alegó que, contrariamente a lo estimado por el Registro de Personas Jurídicas, él sí había cumplido correctamente con las prevenciones que se le hicieron. En esa oportunidad expuso que: ***"...Hasta donde se pudo se cumplió con lo solicitado y lo que resulta imposible se indicaron [sic] las formas para atraerlo al expediente..."*** (v. folio 63), y más adelante expresó: ***"...Considero que con creces se ha (sic) cumplido los requisitos predispuestos por la Ley, por ello encuentro una denegación de Justicia que la firmante se niegue a instruir este asunto bajo argumentos salidos de toda lógica, contrarios a la ley y al buen ejercicio o cumplimiento de la función pública. ..."*** (v. folio 64).— **4-)** Partiendo de lo

expuesto, de los motivos y peticiones concretas formuladas por el apelante al gestionar la fiscalización de la Federación cuestionada; teniendo a la vista los atestados que obran en los autos, así como lo resuelto por el Registro de Personas Jurídicas, estima este Tribunal que bien hizo la Dirección del Registro de Personas Jurídicas al disponer, en la resolución combatida, el archivo del expediente, porque, efectivamente, el señor Morillo Fernández no satisfizo, pese a la documentación que aportó al efecto, lo que le fuera prevenido oportunamente.— **5-)** En efecto, a folios del 5 al 9 del expediente, y luego a folios del 50 al 54, consta la reproducción de una "Acta" de la supuesta asamblea general que habría celebrado la Federación cuestionada el día 14 de febrero de 2004. Sendos documentos, aportados por el apelante, uno junto con su escrito inicial, y el otro para pretender cumplir la prevención del Registro de Personas Jurídicas, no sólo son simples reproducciones mecánicas, no firmadas por nadie, sino que además, pretendiendo ser correspondientes a una misma acta, son sustancialmente diferentes una de la otra. Respecto de lo primero, es decir, de que tales atestados son reproducciones absolutamente informales de un supuesto documento original, es claro que el apelante, ni junto con su escrito inicial, ni una vez prevenido al efecto por el citado Registro, cumplió las formalidades mínimas previstas en los artículos 293, 294 y 295 de la Ley General de la Administración Pública con relación a la documentación que debía acompañar a su gestión. Y respecto de lo segundo, esto es, de que son distintas entre sí las dos copias aportadas sobre la misma Acta de una asamblea que habría celebrado la Federación cuestionada el pasado 14 de febrero, hay que apuntar que esa circunstancia deja serias dudas en cuanto a cuál de los dos ejemplares sería el correcto o exacto. Bajo esta tesitura, fácil es comprender que como consecuencia de la informalidad de las copias dispares aportadas por el apelante Morillo Fernández, ni el Registro de Personas Jurídicas durante la fase previa a la impugnación que se conoce, ni ahora este Tribunal, han estado en capacidad de determinar cuál habría de ser la que corresponda, en realidad, al Acta tantas veces mencionada, y esto por sí solo es motivo suficiente para confirmar lo resuelto por ese Registro, pues en definitiva el apelante no demostró nada en particular, y no es concebible el desarrollo de un procedimiento de carácter registral como el que se analiza, sustentado únicamente por el dicho de un gestionante.— **6-)** Así las cosas, por las consideraciones y el fundamento legal expuestos, lo que corresponde es rechazar el Recurso de Apelación presentado en contra de la resolución dictada por la Dirección del Registro de Personas Jurídicas a las nueve horas con quince minutos del veintisiete de agosto del año en curso, la cual deberá ser confirmada.—

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO

CUARTO: 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, Ley N° 8039; 126.c) y 350.2 de la Ley General de la Administración Pública, para los efectos de lo estipulado en el artículo 31 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se da por agotada la vía administrativa.

POR TANTO:

Con fundamento en las consideraciones y citas normativas y doctrinarias que anteceden, se declara sin lugar el Recurso de Apelación presentado por el señor José María Morillo Fernández en contra de la resolución dictada por la Dirección del Registro de Personas Jurídicas a las nueve horas con quince minutos del veintisiete de agosto de dos mil cuatro, la cual 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.**—

Licda. Yamileth Murillo Rodríguez

Licda. Xinia Montano Álvarez

Lic. Luis Jiménez Sancho

Licda. Guadalupe Ortiz Mora

Lic. William Montero Estrada