

DAJ-AE-073-13
14 de marzo del 2013

Señora (ita).
Roxana Núñez León.

Presente.

Estimada Señora (ita):

Damos respuesta a su consulta recibida en ésta Dirección el día 08 de noviembre del año 2012, mediante la cual solicita se le suministre criterio legal sobre el contenido de los artículos 345 y 346 del Código de Trabajo, en los cuales se establece como obligación de la Junta Directiva de todo sindicato, mantener controles adecuados en el manejo de fondos de dicha organización, cuyos ingresos provienen principalmente de los aportes económicos de sus afiliados. Asimismo, solicita se de respuesta a la interrogante que existe sobre el manejo y uso de fondos aportados por los afiliados a una organización sindical referente a: *¿Si los dineros pueden ser utilizados en forma discrecional y sin limitación alguna?* de parte de la Junta Directiva de un Sindicato, sea sin el consentimiento y aprobación de presupuestos anuales por parte de la Asamblea; siendo en otras palabras la interrogante, *¿Si es legalmente posible que se utilicen los fondos de un sindicato, sin tomar en consideración lo establecido en los artículos 345 y 346 del Código de Trabajo y los artículos 11 y 18 de los Estatutos del Sindicato SIBANPO en cuestión?* Por su parte, solicita se le indique en consecuencia de lo anterior, *¿Qué medidas legales corresponden cuando los directivos de una organización sindical están actuando de esa manera, con los dineros de los afiliados?*; y por último, que tipo de intervención realiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ante el incumplimiento de las normas indicadas y cualquier otra, que establezca regulaciones sobre el manejo de dineros en organizaciones sociales y en qué dependencia del Ministerio se solicita las investigaciones al respecto.

En primer lugar, consideramos procedente brindar las disculpas del caso por el atraso ocurrido en la evacuación de su consulta, la misma se debe a la enorme cantidad de consultas que se encuentra atendiendo ésta Asesoría Legal, en materia de derechos laborales.

- **Sobre el ámbito de Competencia.**

Se considera procedente referir que ésta Dirección de Asuntos Jurídicos, no es competente para dar respuesta a las interrogantes formuladas, sean *“¿Si los dineros pueden ser utilizados en forma discrecional y sin limitación alguna? de parte de la Junta Directiva de un Sindicato, sea sin el consentimiento y aprobación de presupuestos anuales por parte de la Asamblea; dicho en otras palabras ¿Si es legalmente posible que se utilicen los fondos de un sindicato, sin tomar en consideración lo establecido en los artículos 345 y 346 del Código de Trabajo y los artículos 11 y 18 de los Estatutos del Sindicato SIBANPO en cuestión? y ¿Qué medidas legales corresponden cuando los directivos de una organización sindical están actuando de esa manera, con los dineros de los afiliados?”*; dado que proceder con la evacuación de las mismas, implicaría por parte de ésta Dirección una intromisión en cuanto a la administración sindical que rinde la Junta

Directiva del SIBANPO, con lo cual se estaría incurriendo en violentar uno de los principios que atañe a la libertad sindical sea la autarquía, o sea su propio gobierno, principio que encuentra relación a su vez con uno de los pilares básicos que contempla la teoría triagunlar de la libertad sindical, sea la autonomía necesaria de las asociaciones sindicales para actuar libremente frente al Estado, frente a otras organizaciones o frente al empleador, todo con el fin de que las agrupaciones colectivas puedan desarrollarse y cumplir con sus objetivos sin injerencias negativas extrañas a sus fines específicos.¹

Ésta Dirección de Asuntos Jurídicos, en aras de no inmiscuirse en asuntos relativos a la correcta aplicación de los artículos 345 incisos i) y j) y 346 incisos g) y h) del Código de Trabajo; así como de los artículos 11 y 18 del Estatuto de SIBANPO, dentro de la administración sindical que ejerce la Junta Directiva de SIBAMPO, se limitará únicamente a enunciar algunos aspectos relevantes sobre la Libertad Sindical, los cuales encuentran relación con los Estatutos, las Autoridades y el Patrimonio de las Organizaciones Sindicales; con la intención de dotar del conocimiento necesario que permita inferir si el proceder de la Junta Directiva se ajusta a derecho o no.

Aunado a ello, es procedente advertir que la intervención que ejerce éste Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de sus dependencias Departamento de Organizaciones Sociales e Inspección de Trabajo, radica respectivamente en la más estricta vigilancia sobre las organizaciones sociales con el exclusivo propósito de que éstas funcionen ajustadas a las prescripciones de Ley² y, en la atención de denuncias por prácticas laborales desleales³. En el caso particular, se recomienda que ante cualquier consideración atinente a una posible mala administración ejercida por parte de alguna Junta Directiva de un Sindicato, se acuda a la vía judicial en reparo de los derechos sindicales de sus afiliados.

- **Sobre el caso concreto.**

A pesar de lo anterior, y en aras de brindar una colaboración debida, consideramos importante reseñar que el tema de la Libertad Sindical, ha sido encarado legislativamente en diversos instrumentos. Así tenemos a partir del artículo 25 de la Constitución Política como derecho fundamental el de asociación con fines lícitos y, con ese mismo carácter, ha sido tutelado a partir del artículo 60 de nuestra Carta Magna, la Libertad de Sindicalización.

Asimismo, encontramos tutelada la Libertad Sindical, a partir del Capítulo II denominado “*De los Sindicatos*” y del Capítulo III, denominado “*De la protección de los derechos sindicales*”; ambos del Código de Trabajo.

Adicional a ello, encontramos distintos instrumentos internacionales, entre los que se encuentran, la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual también recoge esta

¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 5000-93, de las diez horas con nueve minutos del día ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.

² Artículo 337. Código de Trabajo.

³ Artículo 364. Código de Trabajo.

garantía en su artículo 16. Luego, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ha promovido, a través de Convenios y Recomendaciones, la tutela de ese derecho de asociación.

Así, por ejemplo, mediante el Convenio N° 11 se promovió el derecho de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas; el Convenio N° 87 tiende a la tutela de la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación y fue ratificado por Costa Rica por la Ley N° 2561, del 11 de mayo de 1960; razón por la cual, tiene rango superior a la ley (artículo 7, de la Constitución Política), al igual que el Convenio N° 98, también ratificado por nuestro país, por esa misma ley, con el cual se pretende garantizar la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de la negociación colectiva. El Convenio N° 135, ratificado por la Ley N° 5968, del 9 de noviembre de 1976, se refiere, de manera general, a la protección y a las facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa.

Esas medidas se encuentran reiteradas y desarrolladas en la Recomendación N° 143 de la OIT, también denominada *“Sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa”*.

Otorgar un concepto científico acerca de la Libertad Sindical, resulta muy difícil, dado que casi todas las definiciones presentan una orientación más bien enunciativa y ello se debe, en gran parte, a querer englobar en un mismo contenido a la libertad sindical individual y colectiva.⁴

Deveali estima que la libertad sindical constituye una expresión genérica, con distintas acepciones. Desde el punto de vista *político* *“representa el ideal por el cual lucharon algunas generaciones de trabajadores, a quienes la ley prohibía reunirse en defensa de sus intereses comunes”* y desde el punto de vista jurídico importa: a) el derecho de crear asociaciones; b) de adherirse a alguna o ninguna de ellas, y c) el derecho de tales asociaciones de actuar con la necesaria libertad.⁵

Gallart Folch por su parte la distingue en: “a) facultad del trabajador o empresario de asociarse a organizaciones profesionales de su libre elección; y b) autarquía de las asociaciones profesionales libremente creadas para actuar con los medios que le son propios en las reivindicaciones o defensa de los intereses y derechos del sector profesional y de la clase que personifica.”⁶

La autarquía, o sea su propio gobierno por el sindicato, entra dentro de los principios básicos de la libertad sindical.

Evidentemente que por su trascendencia ella no puede quedar librada al discrecionalismo de dichas asociaciones, por lo que es lógico que el Poder Administrador intervenga. Mientras esa intervención no exceda de los límites de lo razonable debe aceptarse.

⁴ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 37.

⁵ Op. cit. Pág. 37.

⁶ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 38.

Si bien es cierto que la libertad sindical debe ser amplia, no es posible considerar que sea un derecho sin restricciones de ninguna clase; así se infiere del artículo 333 del Código de Trabajo, el cual estipula la prohibición de toda organización social de realizar cualquier actividad que no se concrete al fomento de sus intereses económicos – sociales.

Uno de los fines que se encuentra limitado o en este caso vedado, es el de los fines lucrativos; el cual de conformidad con el inciso b) del artículo 350 del Código de Trabajo, constituye incluso una causal de disolución de un Sindicato; lo cual concuerda con lo enunciado en el artículo 336 del código de marras, el cual dispone la prohibición para utilizar las ventajas de su personalidad jurídica con el ánimo de lucro.

La prosecución de fines puramente económicos, sin tener en consideración la situación de sus afiliados, no puede nunca ser considerada un fin del sindicato.⁷

La posibilidad de darse su propio gobierno, referida con anterioridad, se ve reflejado en los Estatutos, ya que estos constituyen el alma y motor de una asociación profesional, encontrándose específicamente previsto por la Ley a partir del artículo 345 del Código de Trabajo.

Los estatutos regulan de manera abstracta y general la estructura de la Asociación, su desenvolvimiento y sus relaciones, de allí su gran importancia.⁸

Estas normas que rigen en primer lugar dentro de las asociaciones gremiales, se encuentran reguladas por la Ley, la que da los parámetros dentro de los cuales deben desenvolverse los estatutos.⁹

Su naturaleza jurídica es un acuerdo de voluntades destinado a regir la vida futura de sus miembros, no alcanzando la categoría de contrato; son una regla de conducta.¹⁰

De acuerdo a la ley, los estatutos son confeccionados libremente por los miembros fundadores, pudiendo ser luego modificados por los miembros de la asociación gremial, de acuerdo a normas que debe fijar el propio estatuto. En ambos casos la autoridad de aplicación interviene para hacer un control de legalidad, es decir, que los estatutos no contraríen las normas legales vigentes y los fines sindicales.¹¹

Las materias que pueden contener son muchas, es decir, cuantas normas se crean convenientes o necesarias, además de las que la ley perentoriamente les obliga a incluir; como lo es en nuestro caso lo contemplado en los incisos i) y j) del artículo 345 del Código de Trabajo; los cuales dejan provistos de claridad que los estatutos de un sindicato expresarán

⁷ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 16.

⁸ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 80.

⁹ Op. Cit. Pág. 80.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

respectivamente; la forma de pagar las cuotas, su monto, el modo de cobrarlas y a qué miembros u organismos compete su administración; y la época de presentación de cuentas con el detalle de ingreso y egreso de los fondos, que deberá de hacerse ante la Asamblea General por lo menos cada seis meses. Debe referirse que la forma en como se dé la aplicación de dichos incisos reviste en una competencia propia del sindicato, ya que éste es quien decide su administración.

Establecidos en el estatuto las normas correspondientes al funcionamiento de la asociación gremial y una vez aprobado aquél, la autoridad de aplicación no podrá alterar más su contenido.¹²

Al referirnos a la “Autoridad de Aplicación”; hacemos alusión a los organismos encargados de dirigir, administrar y supervisar la organización. En consecuencia, es necesario que su existencia, función, características y duración estén expresamente previstas en el estatuto. Es de la esencia de la libertad sindical que cada asociación gremial se dé su forma de gobierno por su propia decisión.¹³

Por su parte, encontramos dentro de los órganos de dirección y administración de las organizaciones sindicales a la “Asamblea”, la cual es el órgano permanente que constituye la expresión de voluntad de los afiliados a la asociación gremial, viniendo a ser el Poder Legislativo de ella y su representación soberana. Sin embargo, esa soberanía tiene como límites los fines de las sociedades gremiales, si se apartan de ellos, su resolución es nula.¹⁴

La Asamblea es soberana para tratar todos los temas que se refieren a la marcha de la institución, pero es privativo de ella, el aprobar memorias o balances, pues evidentemente solo la Asamblea puede ejercer tal función; dado que es la rendición de cuentas del otro órgano directivo; y además le corresponde, fijar el monto de las cuotas de afiliación y de las contribuciones de sus afiliados, de conformidad con lo enunciado en el inciso d) del artículo 346 del Código de Trabajo; dado que como veremos el patrimonio resulta esencial para la existencia de la asociación gremial y estando éste formado en gran parte por las contribuciones de los afiliados, es lógico que sea a éstos a quienes corresponda resolver sobre el particular.¹⁵

Para la prosecución de los fines de un sindicato, es fundamental contar con un patrimonio. Éste en gran parte proviene del aporte de sus afiliados y, por tanto, debe de estar dedicado exclusivamente a los fines del sindicato, ya que fueron éstos los que llevaron a los trabajadores a afiliarse a él y no a otro.

Por tanto, debe hacerse una administración y control realmente serio y eficaz para hacer que los dirigentes, no lo desvíen hacia otros fines o lo utilicen en provecho propio¹⁶; ya que de incurrir

¹² Ídem.

¹³ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 84.

¹⁴ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 92.

¹⁵ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 94.

¹⁶ Alfredo J. Ruprecht. Asociaciones Gremiales de Trabajadores. Pág. 85.

en dichos actos serían responsables conforme a las leyes de trabajo y a las de orden común, de todas las infracciones o abusos que comentan en el desempeño de sus cargos, de conformidad con lo enunciado en el párrafo segundo del artículo 338 del Código de Trabajo.

El régimen de cuotas y contribuciones es de real importancia, pues ellas son la base del patrimonio de cualquier asociación gremial.

Otras atribuciones que le confiere la Ley a la Asamblea General, son el aprobar o improbar los presupuestos anuales que deberá elaborar la Junta Directiva y, autorizar toda clase de inversiones mayores de cien colones, de conformidad con los incisos g) y h) del artículo 346 del Código de Trabajo. Actuar de forma contraria, significaría la atribución de una potestad no otorgada por la ley.

Ésta Dirección de Asuntos Jurídicos, atendiendo a la reseña anterior, estima que si en el tanto se llegare a considerar que se está ante una posible violación de los incisos i) y j) del artículo 345, y g) y h) del artículo 346 del Código de Trabajo, así como de lo dispuesto en los artículos 11 y 18 del Estatuto del SIBAMPO, lo correspondiente sería acudir a la vía judicial en búsqueda del reparo de los derechos sindicales de sus afiliados; ya que ésta Dirección no es competente para interpretar y dilucidar si la Junta Directiva del SIBAMPO está actuando o no conforme a derecho.

Cordialmente,

Lic. Roberto Pacheco Muñoz.
Asesor.

Licda. Ana Lucia Cordero Ramírez.
Jefe.

RPM/lsr
Ampo.16 D