

DAJ-AE-145-08
26 de junio de 2008

Señor
José Joaquín Orozco Sánchez
Jefe
DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES
Presente.

Estimado señor:

Nos referimos a su oficio N° 51-DOS-2008 de fecha 26 de mayo de 2008, mediante el cual solicita nuestro criterio jurídico, en relación con la autorización de la apertura y cierre de los libros legales de las Asociaciones Solidaristas, por cuanto ni la Ley ni su Reglamento, contienen disposición alguna que determine a que institución le corresponde hacerlo y ese Departamento lo ha venido haciendo desde 1984.

Sobre el particular conviene comenzar indicando que con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Asociaciones Solidaristas, de conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Departamento de Organizaciones Sociales, como Oficina que era, formaba parte de la estructura del Departamento de Trabajo y entre sus funciones estaba la del registro de las organizaciones sindicales únicamente, para lo cual indica el inciso b) del artículo 49 que debe realizar las comprobaciones previas a la inscripción de organizaciones sindicales, así como aprobar sus estatutos,¹ lo cual es conforme a lo dispuesto por el Código de Trabajo en sus artículos 344 y 349.

El Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio, a su vez, establece el procedimiento para el registro de estas organizaciones, además de establecer en forma clara la responsabilidad del Departamento, de autorizar y controlar los libros de contabilidad de dichas organizaciones,² obligación que se encuentra contenida en el artículo 349.

¹ Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Capítulo II - Oficina de Sindicatos

“Artículo 47.- Tendrá a su cargo fundamentalmente el fomento y control de las organizaciones sindicales...”

“Artículo 49.- Además le corresponde:

- a) Llevar el registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones que se constituyan;
- b) Realizar las comprobaciones previas a la inscripción de organizaciones sindicales, así como aprobar sus estatutos, cuando sea del caso;...”

² Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio, Decreto N° 1508-TBS

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N° 6970 del 1° de noviembre de 1984, se impone la obligación para el Departamento de Organizaciones Sociales, específicamente en su artículo 10, de efectuar además el registro de las asociaciones solidaristas y sus estatutos, según lo expresa el texto del mismo:

“Artículo 10: *Toda asociación solidarista al constituirse deberá adoptar un ordenamiento básico que regirá sus actividades, denominado estatutos y que deberá ser aprobado en la asamblea constitutiva.*

Para que una asociación solidarista ejerza lícitamente sus actividades, los estatutos deberán ser aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e inscritos en el Registro de Asociaciones Solidaristas que al efecto llevará ese Ministerio. Este además ejercerá la vigilancia y control estatutario y legal de las actividades que realicen todas las asociaciones creadas al amparo de esta ley.

“Artículo 41.- El Departamento de Organizaciones Sociales divide sus funciones en los siguientes Servicios Técnicos:

- *Servicio de Registro de Organizaciones Sociales y de Directivas, que comprende:*
 - a) *La Sección Registro de Organizaciones Sociales;*
 - b) *La Sección Registro de Directivas y*
 - c) *La Sección de Trámite de Personería Jurídica...*

En materia de registro de organizaciones sociales:

- a) *...*
- b) *...*
- c) *...*
- d) ***Llevar el registro de todos los organismos sindicales y el archivo y custodia de los originales de los estatutos y sus modificaciones;***
- e) ***Mantener el registro de las juntas directivas de las organizaciones sindicales conforme a la ley;***
- f) *...*
- g) *...”(el resaltado no es del original)*

La personalidad jurídica de la asociación, así como la de sus representantes, se adquirirá con la inscripción de la entidad.”

De acuerdo con lo establecido por la norma supra, el Departamento tiene la obligación de inscribir a las asociaciones solidaristas, sus juntas directivas y sus estatutos; además ejercer el control y vigilancia de estas asociaciones, para que sus actividades se realicen conforme a lo establecido por sus estatutos y la misma Ley.

El Título Segundo de la citada ley, en los artículos 68 a 73, es en el que se crea propiamente el Registro Público de Asociaciones Solidaristas, ubicándola dentro del Departamento de Organizaciones Sociales de este Ministerio.

“Artículo 68: *Se establece el Registro Público de Asociaciones Solidaristas, que formará parte del Registro de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el que se hará constar la inscripción de todas y cada una de las entidades de esta clase que se establezcan en el país.*

Artículo 69: *Para la correspondiente inscripción en el Registro de cualquier asociación solidarista, es indispensable presentar el acta de constitución, con una copia debidamente firmada por el presidente y por el secretario de la junta directiva fundadora, con las firmas autenticadas por un notario público o gratuitamente, por un inspector de Ministerio de Trabajo o por la autoridad política del lugar.*

Artículo 70: *Recibido el documento con su copia por parte del Ministerio, el Registrador deberá prevenir al interesado sobre la corrección de los defectos de fondo de que adolezca el acta u otra documentación aportada. Los defectos de forma deberán ser corregidos de oficio por el Registrador.*

Artículo 71: *Corregidos los defectos, el Registrador ordenará inscribir la asociación en un término no mayor de cinco días hábiles.*

Artículo 72: *Para efectos registrales, corresponde al Registro determinar y calificar cuáles asociaciones cumplen con los postulados de esta ley.*

Artículo 73: *La reforma de los estatutos, el nombramiento de directores y su revocatoria, seguirán los mismos trámites anteriores, mediante la presentación de los*

respectivos artículos del acta de la asamblea correspondiente.”

Como se desprende claramente de las normas anteriores, al crearse el Registro de Asociaciones Solidaristas, el Departamento tiene la obligación específica de registrar las asociaciones, previa calificación del acta constitutiva, que para tal efecto deben presentar las mismas. Asimismo le corresponde realizar el mismo trámite de inscripción de los estatutos, sus reformas, el nombramiento de directores y su revocatoria, mediante la presentación del acta de la asamblea que se trate.

En este sentido vemos que de acuerdo con la normativa supra, el Departamento de Organizaciones Sociales, además de verificar la legalidad de la constitución de las asociaciones solidaristas e inscribirlas, también tiene la obligación de vigilar que cumplan con aquellas normas de la Ley que establecen entre otras obligaciones, la de llevar libros -a lo interno de las asociaciones-, pero a diferencia de la normativa dispuesta para el registro de las organizaciones sindicales, la citada ley, no contiene disposición alguna que imponga la obligación para el Departamento de Organizaciones Sociales, de autorizar la apertura y cierre de los libros.

El Reglamento de la Ley por su parte, en el Capítulo VI desarrolla, en los artículos 7, 8, 9 y 10 los requisitos que deben cumplir las asociaciones solidaristas para obtener la inscripción de las mismas, los plazos del procedimiento, y los recursos que pueden ser ejercitados por estas organizaciones.

Asimismo el capítulo IX, artículos 13, 14, 15 y 16, impone la obligación para el Departamento de Organizaciones Sociales, de vigilar que esas organizaciones, cumplan en sus actividades, fielmente con lo dispuesto por la Ley de Asociaciones Solidaristas y su Reglamento y hacer las advertencias a las mismas, cuando no lo hacen.

El Ministerio a partir de esa fecha, sin emitir Decreto, Reglamento o Directriz al respecto, en acatamiento de esa disposición legal, ha venido inscribiendo la constitución de las asociaciones solidaristas, las junta directivas, los estatutos y sus reformas, asesorando a las organizaciones que así lo requieran y en lo que al Departamento le compete. Pero sin disposición expresa, ni en la Ley, su Reglamento o directriz ministerial, asumió la obligación de inscribir los libros que dichas organizaciones deben llevar, actuando en ese sentido por encima de lo que la Ley expresamente le permite.

Vemos entonces que esta práctica, de conformidad con lo que expresa el Principio de Legalidad que rige para la administración pública, no cuenta con el sustento legal requerido.

El principio de legalidad es un principio fundamental del Derecho público, que se encuentra plasmado en el artículo 11 de nuestra Constitución Política, el cual expresa lo siguiente:”

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.*
2. *Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”*

Conforme a este Principio entonces, todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas, de ahí que se podría decir que el principio de legalidad es la regla de oro del Derecho público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

Conforme a este principio de legalidad, la Administración Pública no puede actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley. En este sentido, siendo que la autorización de libros de las asociaciones solidaristas, por parte del Departamento de Organizaciones Sociales, no tiene contenido jurídico, puesto que la Ley de Asociaciones Solidaristas u otra norma jurídica no lo establece expresamente, esa dependencia no se encuentra facultada para seguirlo haciendo.

Debemos estar conscientes en tal sentido que además que como consecuencia de esta práctica infundada, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Departamento de Organizaciones Sociales, los funcionarios responsables del trámite de autorización de libros y en un todo la Administración, podría ser denunciada en la vía contencioso administrativa, cuando alguno de los administrados se vean afectados por alguna de las decisiones que sobre este trámite se realicen, de conformidad con lo que establece el Código Procesal Contencioso Administrativo en sus artículos 1º, 10 y 12³, con las sanciones que el mismo tiene dispuestas.

³ CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
“ARTICULO 1.-

- 1) *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.*
- 2) *Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción por acción u omisión, l ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*
- 3) *Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:*
 - a) *La Administración central...”*

En razón de lo expuesto esta Asesoría considera que en efecto, el trámite de autorización de apertura y cierre de los libros de las asociaciones solidaristas, aplicado hasta el momento por el Departamento de Organizaciones Sociales, no debe seguirse haciendo, por cuanto no ha tenido ni tiene sustento legal alguno que lo justifique.

No obstante debemos recalcar, que dada la función fiscalizadora que la Ley de Asociaciones Solidaristas le confiere al Departamento, es conveniente que se incluya, si no se ha hecho, dentro de los instructivos para usuarios que están elaborando, un procedimiento o trámite por medio del cual se logre verificar que las organizaciones inscritas o por inscribirse, cumplan con la obligación de llevar los libros que con escasa referencia hace la Ley, sin que ello implique la autorización de los mismos.

De Usted con toda consideración,

Licda. Ana Lucía Cordero Ramírez
Asesora

Licda. Ivania Barrantes Venegas
Jefe

ALC.-ihb
Ampo 16-A.

“ARTICULO 10.-

- 1) *Estarán legitimados para demandar:*
 - a) *Quienes invoquen afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos.*
 - b) *Las entidades, las corporación y las instituciones de Derecho público, y cuantas ostenten la representación y defensa de intereses o derechos de carácter general, gremial o corporativo, en cuanto afecten tales intereses o derechos y los grupos regidos por algún estatuto, en tanto defiendan intereses colectivos.*
 - c) *Quienes invoquen la defensa de intereses difusos y colectivos...”*

“ARTÍCULO 12.- *Se considerará parte demandada:*

- 1) *La Administración Pública autora de la conducta administrativa objeto del proceso, salvo cuando se trate de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones; en este caso, se demandará al Estado...”*