

DAJ-AE-187-10
21 de setiembre de 2010

Señor
Guillermo Madrigal Fernández
Presidente
Federación Costarricense de Asociaciones Solidaristas del Sector Privado
Presente

Estimado señor:

Nos referimos a su nota, de fecha 28 de junio de 2010, mediante la cual solicita nuestro criterio jurídico, sobre las siguientes interrogantes: 1) cuáles formas de representación pueden tener las Asociaciones Solidaristas según la ley 6970; 2) si está obligado el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio a vigilar la convocatoria y desarrollo de las asambleas nacionales del sector solidarista; 3) si la Asociación Movimiento Solidarista Costarricense puede ejercer la representación y hacer convocatorias del sector solidarista, y nombrar delegados ante las instancias gubernamentales; y 4) quién ejerce legalmente la representación del sector solidarista para realizar actos de nombramientos ante entidades públicas como la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), Instituto Nacional de Aprendizaje (en adelante INA) y la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular (en adelante Asamblea de Trabajadores).

Para un mejor abordaje de sus interrogantes, haremos referencia a cada una de ellas en el mismo orden numérico.

1.- Formas de representación de las Asociaciones Solidaristas

No precisamos el objeto central de su primera consulta, en el tanto puede referirse a los órganos que representan o dirigen a la asociación como tal, a la figura de organización o constitución que adopte la agrupación para cumplir con los fines del solidarismo, o bien, a si existen otros entes en los que pueda hacerse representar una asociación solidarista. Con relación al primer supuesto, la Ley N° 6970 “Ley de Asociaciones Solidaristas” establece que toda asociación tiene órganos de gobierno y administración, así como representantes legales. La asamblea general es el órgano supremo de la asociación (artículo 26); la junta directiva dirige y administra a la asociación (artículo 42), y la representación judicial y extrajudicial corresponde al Presidente de la Junta Directiva y a los miembros que los estatutos señalen (artículo 43).

Sobre el segundo supuesto, el término utilizado por la ley es “asociación solidarista” y el registro de este tipo de organización es a través del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo, a diferencia de las asociaciones que son inscritas en el

Registro Nacional, y que se rigen por la Ley N° 218. Entonces, véase que la propia ley 6970 establece la definición, naturaleza y procedimiento de conformación e inscripción de una organización solidarista, por lo que no es posible confundirla con otros tipos de agrupación de personas o trabajadores.

En cuanto al tercer supuesto, al igual que los sindicatos, las asociaciones solidaristas pueden constituirse o asociarse en federaciones y confederaciones, bajo los lineamientos del artículo 5° de la Ley N° 6970 y del artículo 3 de su Reglamento:

“ARTICULO 5°.- El derecho de asociación podrá ejercerse libremente por todos los trabajadores que laboren en una empresa, en tanto cumplan con los requisitos señalados en esta ley. Asimismo, los trabajadores podrán formar federaciones y confederaciones de asociaciones solidaristas. El reglamento de esta ley definirá cada uno de estos aspectos e indicará los procedimientos aplicables en cada caso.”

“Artículo 3: Para construir una federación, será requisito que concurran al menos dos asociaciones solidaristas, debidamente representadas y autorizadas por sus estatutos para formar parte de una federación. Para constituir una confederación será requisito que concurran al menos dos federaciones de asociaciones solidaristas.”

Lo anterior no implica que la asociación solidarista necesite afiliarse a otras agrupaciones para actuar legalmente, dado que tiene personalidad jurídica propia para lograr sus objetivos (artículo 4 de la Ley). Sin embargo, la conformación de federaciones y confederaciones de asociaciones solidaristas posibilita mayores niveles de representación y participación del movimiento a escala nacional.

2.- Funciones del Departamento de Organizaciones Sociales

De previo, es importante transcribir los artículos que guardan relación directa con su consulta, a fin de conocer sobre qué estamos trabajando para evacuar su consulta. Los artículos 337 del Código de Trabajo, 10 de la Ley de Asociaciones Solidaristas y 7 de su Reglamento, en lo que interesa establecen lo siguiente:

“Artículo 337.- Corresponderá al Ministerio de trabajo y Seguridad Social llevar a cabo, por medio de la Oficina de Sindicatos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la más estricta vigilancia sobre la organizaciones sociales, con el exclusivo propósito de que estas funcionen ajustadas a las prescripciones de ley. Al efecto cumplirán las obligaciones y ejercerán el derecho de que habla el inciso f) del artículo 69.”

“Artículo 10.- (...) 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 7: La calificación de documentos de una organización Solidarista, que conlleve el señalamiento de defectos de fondo, motivará que el Registrador los precise para que sean subsanados por los interesados. Calificado un documento sin defectos o subsanados los mismos el Registrador tendrá un plazo improrrogable de cinco días para proceder a su debida inscripción.”

Estas funciones del Departamento de Organizaciones Sociales han sido analizadas, tanto en sede constitucional como en sede administrativa, lo que permite identificar dos momentos históricos en la interpretación de esas normas que otorgan a esta dependencia del Ministerio de Trabajo funciones de vigilancia, fiscalización o control sobre las asambleas (actividades) de las organizaciones sociales sujetas a inscripción en el registro que lleva ese departamento.

En un primer momento, la Procuraduría General de la República, en el criterio C-107-89, del 20 de junio de 1989, consideraba que el Departamento de Organizaciones Sociales tenía “la necesaria competencia para declarar la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo por los sindicatos y por las asociaciones solidaristas que infrinjan sus estatutos y/o el ordenamiento jurídico por el que deben regirse”, concluyendo que el ejercicio de esta potestad “... no significa que la administración se esté arrogando la función jurisdiccional reservada por la Constitución Política a favor del Poder Judicial.” (El subrayado no corresponde al original). El propio dictamen fue claro en puntualizar los límites de esta función administrativa, al señalar que no implica ni permite intervenir en los conflictos que se susciten "al interno de la organización"; que el control se limita al examen de la conformidad que las actuaciones de las organizaciones sociales, deben guardar con los estatutos y con el ordenamiento jurídico, sin que la vigilancia alcance el comportamiento de sus miembros (en tanto personas particulares), ni los eventuales conflictos que entre sus órganos o entre sus miembros se susciten, por motivos ajenos a la observancia de la normativa jurídica que rige la organización; y tampoco alcanza el control, la oportunidad o la conveniencia de los actos, de donde su ejercicio no entraña ni debe entrañar valoraciones que excedan la conformidad o no de los actos con el ordenamiento jurídico.

El segundo momento histórico, se inicia con un voto de la Sala Constitucional en el año 1989, que sirve a la Procuraduría para reconsiderar parcialmente el criterio C-107-89. En el dictamen C-490-2006, del 12 de diciembre de 2006, la Procuraduría reconsidera el criterio C-107-89, con base en lo resuelto en el voto número 71-89, de las 15:55 horas, del

8 de enero de 1989, de la Sala Constitucional, que en lo que interesa señala lo siguiente de importancia para este caso:

“I.- La Sala considera que la Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene plenas potestades registrales para acoger o rechazar la inscripción de los documentos relativos a las organizaciones sociales que deban serlo en virtud de la ley, pero no para ejercer la policía administrativa que le está vedada en virtud de los principios de autonomía e independencia sindicales, implícitas en el artículo 60 de la Constitución Política y más aun, en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por ley No. 2561 de 11 de mayo de 1960... El Ministerio tenía solo facultades para verificar el cumplimiento de los requisitos legales que debe reunir la documentación (regla contenida implícitamente en el artículo 344 del Código de Trabajo), pues las cuestiones que pueden suscitarse entre los asociados sobre anomalías en la Asamblea, que no constan en el acta deben estos dirigirlas ante los tribunales de trabajo. Ciertamente no existe una norma específica en ese sentido, pero la suspensión de la inscripción de la junta directiva, por motivos ajenos a las formalidades propias de la documentación, equivale privar al sindicato de su existencia jurídica hasta tanto no se dicte un pronunciamiento administrativo, en un conflicto que es de carácter jurisdiccional, pues este no puede funcionar desintegrado su órgano ejecutivo (artículo 347 ibídem)... Lo anterior obliga a la conclusión de que la Dirección y Ministerio carecían de potestades legales para declarar administrativamente la nulidad de la asamblea general de socios de la recurrente...” (El subrayado no corresponde al original).

Con base en los criterios de la jurisprudencia constitucional y administrativa, no cabe duda que la función del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo se enfoca en la calificación de documentos y posterior registro de los mismos, por lo que los artículos 10 de la Ley y 7 de su Reglamento, deben entenderse en el marco de estas funciones registrales. En conclusión, a este departamento no le corresponde la vigilancia de las convocatorias y del desarrollo de las asambleas nacionales del sector solidarista, ni de ningún otro tipo de organizaciones sociales.

3 y 4.- Representación del solidarismo en entidades públicas

Las consultas 3 y 4 serán abordadas, simultáneamente, dado que el objeto central de ambas es muy similar, ya que en una se consulta si la Asociación Movimiento Solidarista Costarricense puede ejercer la representación de asociaciones solidaristas, hacer convocatorias a nombre del sector solidarista y nombrar delegado ante instancias gubernamentales; y en la otra, se consulta quién puede ejercer esa representación cuando se trate de nombrar delegados ante entidades públicas.

La Ley de Asociaciones Solidaristas permite la creación de federaciones y confederaciones, a las cuales considera esta Asesoría Jurídica, debe ser aplicable lo relativo a inscripción de sus homónimas sindicales y de las propias asociaciones solidaristas, toda vez que el principio de agrupación es el mismo, en cuyo caso el proceso de registro debe ser igual, ante el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo. En consecuencia, una federación o confederación solidarista debe cumplir con el procedimiento de inscripción. Permitir que una agrupación que se arrogue la representación de un movimiento sin estar inscrita como tal ante el registro de Organizaciones Sociales, es contravenir los principios propios que informan la Ley 6970, por lo que, para nuestros efectos, sólo una federación y confederación solidarista que esté debidamente inscrita puede agrupar asociaciones solidaristas.

Refiriéndonos propiamente al caso de la Asociación Movimiento Solidarista Costarricense, que es su consulta puntual, no podría esta organización arrogarse la representatividad del movimiento solidarista, si su constitución no se hizo al amparo de la Ley N° 6970 y su reglamento, para conformar una federación o confederación. De modo que deberá estudiarse los estatutos de esa organización y, por otra parte, si está inscrita en el Registro de Organizaciones que lleva este Ministerio de Trabajo.

Nos referimos a esta organización, por que es sobre la que usted consulta puntualmente, pero entiéndase que la conclusión antes señalada es válida para cualquier agrupación no constituida al amparo de la Ley de Asociaciones Solidaristas. Lo lógico jurídicamente sería que la representación del movimiento solidarista la ostente aquella federación o confederación de asociaciones solidaristas que tenga mayor representatividad, o aquella que las normas legales o reglamentarias específicas designen, situación poco probable tomando en consideración los principios democráticos que debe impregnar cualquier procedimiento de elección de delegados ante instancias públicas.

Por esto, es necesario revisar la normativa específica que rige cada institución pública donde exista representación solidarista, para verificar el procedimiento de nombramiento de los delegados de ese sector. De esta manera, referente al representante del sector solidarista en la Junta Directiva del INA, el artículo 6° de la Ley Orgánica del INA señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 6°

*Los miembros de la Junta Directiva a que se refiere el inciso c) del artículo anterior, serán nombrados por el Consejo de Gobierno de la siguiente forma: Los representantes del sector empresarial serán escogidos de una nómina de nueve candidatos que presentará la Unión Nacional de Cámaras Empresariales y los del sector laboral, de ternas que presentará **cada una de las organizaciones más representativas de las actividades sindicales, cooperativas y solidaristas**. El Poder Ejecutivo escogerá a un representante de cada una de las actividades señaladas...”* (El destacado no corresponde al original).

Por su parte, de acuerdo a la Ley Constitutiva de la CCSS, la Junta Directiva está conformada por tres representantes del sector laboral, uno de los cuales será representante del movimiento solidarista:

Artículo 6º.- La Caja será dirigida por una junta directiva, integrada en la siguiente forma:

1.- (...)

2.- Ocho personas de máxima honorabilidad, que serán nombradas así:

a) Dos representantes del Estado, de libre nombramiento del Consejo de Gobierno, quienes no podrán ser Ministros de Estado, ni sus delegados.

b) Tres representantes del sector patronal.

c) Tres representantes del sector laboral.

Los miembros citados en los incisos b) y c) anteriores, se escogerán y designarán conforme a las siguientes reglas:

1.- (...)

2.- En cuanto a los representantes del sector patronal y laboral, corresponderá elegir y designar a un representante al movimiento cooperativo; un representante al movimiento solidarista y un representante al movimiento sindical...”

Siguiendo con la representación solidarista en la CCSS, el Decreto Ejecutivo N° 29824-MP, “Reglamento para la elección y nombramiento de los miembros de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, representantes de los sectores laboral y patronal”, del 18 de setiembre de 2001, en su artículo dispone 5 lo siguiente de importancia:

“Artículo 5º- El Movimiento Sindical y el Movimiento Solidarista determinará, cada uno por separado, quienes son sus delegados ante la Asamblea de Representantes, en la cual se elegirá su respectivo representante ante la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. Cada una de estas Asambleas de Representantes deberá ser convocada por la mayoría absoluta de las organizaciones con capacidad jurídica suficiente y que formen parte del respectivo Movimiento, todo de conformidad con lo señalado en la Ley y este Reglamento.”

Finalmente, para la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular, encontramos los Decretos Ejecutivos número 35687-MTSS y 35717-MTSS, que es “Reglamento al inciso c) del artículo 14 bis de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal: ‘Determinación de criterios y requisitos para la acreditación de delegados y delegadas sectoriales de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal’”, el artículo 27 establece lo siguiente:

“Artículo 27.- Sector Solidarista y Sindical. Los delegados del sector Solidarista, del sector Sindical no Confederado y del sector Sindical Confederado se elegirán en asambleas de cada uno de esos sectores convocadas por el sector en coordinación con la Comisión de conformidad con el artículo 26 de este Reglamento...”

De usted con toda consideración,

Lic. Kenneth Cascante Mora
Asesor

Licda. Ana Lucía Cordero Ramírez
Jefa a.i.

KCM/lsr
Ampo 16) A