



Boletín Informativo

La Uruca, San José, Costa Rica, viernes 30 de abril del 2010. Nº 4

Dictamen : 203 del 21/06/2007

C-203-2007

21 de junio de 2007

Licenciada

Olga Corrales Sánchez

Directora Nacional

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

Estimada Señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República nos es grato referirnos al oficio DND-834-07 del 30 de mayo del 2007, en el cual nos solicita el criterio técnico jurídico sobre la posibilidad de que personas mayores de doce años integren organizaciones comunales y formen parte de sus órganos directivos.

I.-

ANTECEDENTES.

A.-

Criterio de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

Se adjunta a la consulta planteada el criterio legal expuesto en el oficio ALR-212-2007 del 28 de mayo del 2007 del Área Legal y Registro de DINADECO, suscrito por el Licenciado Carlos Brizuela Madrigal, en el cual se llega a las siguientes conclusiones:

1.-

Es factible la afiliación de personas menores de edad adolescentes (mayores de 12 años) con derecho a voz y voto en una asamblea general de afiliados de una organización de desarrollo comunal, y;

2.-

Para ejercer cargos en la junta directiva de las organizaciones de desarrollo comunal se requiere siempre la mayoría de edad.

B.-

Criterio de la Procuraduría General de la República.

En lo concerniente al tema consultado es menester indicar que este Órgano Asesor no ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, no obstante podemos encontrar cierto apoyo en el dictamen C-189-2002 de 30 de julio del 2002 y en la opinión jurídica OJ-005-2006 de 11 de enero del 2006, por lo que estaremos acudiendo a estos pronunciamientos de ser necesario.

II.-

SOBRE EL FONDO.

El punto medular de la presente consulta consiste en determinar si con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley n.º 7739 de 6 de enero de 1998, se modificó tácitamente el artículo 16 de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, Ley n.º 3859 de 7 de abril de 1967.

Comenzaremos el presente análisis partiendo del estudio de la dimensionalidad del derecho fundamental de libre asociación, que como tal es inherente a todo ser humano, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 25 de nuestra Constitución Política:

“Artículo 25.-

Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna”.

Por otra parte, el derecho de asociación, además de ser un derecho constitucionalmente reconocido por medio de diferentes instrumentos internacionales ha sido interiorizado por nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, se encuentra dispuesto en el artículo 16 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos -Pacto de San José-, aprobada mediante Ley n.º 4534 de 23 de febrero de 1970, que indica lo siguiente:

“Artículo 16 Libertad de Asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. *Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía*”.

Inclusive, antes de haberse promulgado tanto la Constitución Política vigente (1949) como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969), nuestro país contaba con legislación interna que garantizaba a los ciudadanos el derecho a la libre asociación, nos estamos refiriendo a la Ley de Asociaciones, vigente a la fecha, Ley n.º 218 de 8 de agosto de 1939, la cual en su artículo 1º indica lo siguiente:

“Artículo 1º.-

El derecho de asociación puede ejercitarse libremente conforme a lo que preceptúa esta ley. En consecuencia, quedan sometidas al presente texto las asociaciones para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia. Se regirán también por esta ley los gremios y las asociaciones de socorros mutuos, de previsión y de patronato”.

Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha dimensionado el derecho de asociación indicando que *“el derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre y a la vez es una libertad pública consagrada en nuestra Constitución Política en su artículo 25. Este derecho de asociación, muestra dos facetas o manifestaciones cuales son por un lado el derecho positivo de asociarse para cualquier finalidad y por otro el derecho negativo o sea la libertad de dejar de pertenecer a una organización”*. (Sala Constitucional resolución n.º 1123-95 de las 11:18 horas del 24 de febrero de 1995).

Ahora bien, la asociación como persona jurídica es definida como *“el conjunto de personas que se unen para alcanzar un fin común a las mismas. A esa unión de personas, cuando se cumplen los requisitos que examinaremos al tratar la legislación vigente, el Derecho la considera como una persona jurídica, distinta de sus miembros”*. (DIEZ- PICAZO, Luis y GULLON, Antonio. *Sistema de Derecho Civil*, Volumen I. Madrid, Editorial Tecnos, octava edición, 1994, pág. 632).

Siendo la asociación por definición una reunión de personas, esta presupone una pluripersonalidad o colectividad en cuanto a su conformación, constituyéndose este en uno de los principales requisitos para formarla. Conviene, entonces, estudiar el aspecto subjetivo de la conformación de estas organizaciones, ya que si bien, en tesis de principio, todos los ciudadanos tienen el derecho constitucional de asociarse con fines lícitos, salvo los casos en donde existen limitaciones al ejercicio de este derecho fundamental, las cuales nacen en razón del status que ostenta un determinado sujeto, entre las que podemos mencionar el estado de los menores de edad y la falta de aptitud de gobernarse o incapacidad.

Debemos tener claro que del examen del texto constitucional y de las normas internacionales se desprende que las restricciones al ejercicio del derecho de asociación deben ser interpretadas de manera excepcional, toda vez que estamos en presencia de un derecho fundamental que le es inherente a todo ser humano. Siendo así, las limitaciones en razón de la edad deben contar con un sustento que permita sopesar los riesgos que dicho ejercicio pueda contener para el interés público e inclusive para los intereses personales del sujeto, como es el caso de la limitación que se da en el ordenamiento jurídico costarricense de ciertos derechos en razón de la edad de la persona.

El legislador ha establecido una edad en donde se considera –en principio– que la persona volitiva y cognitivamente es capaz de obligarse y tomar decisiones, lo que implica la necesidad de contar con cierta madurez para hacerlo. En nuestro país, de conformidad con el artículo 37 del Código Civil, son mayores de edad aquellas personas que hayan cumplido dieciocho años, y menores las que no

han llegado a esa edad, dejando así los dieciocho años como el límite en donde se considera a la persona apta para ejercitar la capacidad de actuar, la cual no es otra cosa que la aptitud o idoneidad para realizar actos jurídicos, adquirir, ejercitar o asumir derechos y obligaciones. Sobre este tema, PÉREZ VARGAS señala lo siguiente:

"Por regla general, los ordenamientos fijan una edad determinada a partir de la cual existe la presunción de que el sujeto adquiere la capacidad cognoscitiva y volitiva. 'Con la consecución de la mayoría no se tiene la repentina adquisición de la capacidad natural de actuar, como sí, todavía el día antes de cumplirse esta edad el sujeto fuese totalmente incapaz. La verdad es que, por razones de carácter práctico, o sea, para simplificar las relaciones en las que se es relevante la edad del sujeto, es necesario establecer un punto cronológico fijo de su vida, a partir de la cual, se le considere (hasta prueba en contrario) capaz de actuar y antes del cual se le considera incapaz, pues sería complicado y dificultoso exigir, caso por caso, la prueba de la capacidad en concreto correspondiente a cada edad. Sin embargo, esto no quita que la capacidad se va adquiriendo gradualmente con el progreso de los años y es posible, y aun frecuente, que el sujeto, incapaz de actuar a los ojos de la ley, sea capaz de hecho'. Se encuentra precisamente en esto el fundamento del instituto de la emancipación del que hablaremos luego.

En nuestro Derecho Civil se establece que son mayores las personas que han cumplido dieciocho años y menores las que no han llegado a esa edad. Con el cumplimiento de los dieciocho años, pues, se adquiere la mayoría y con ella la capacidad de actuar."

(PÉREZ VARGAS, Víctor. *Derecho Privado*, San José, Costa Rica, segunda edición revisada, 1991, pág. 57).

En este sentido, es necesario tener claro que la regla general que prevalece en nuestro ordenamiento jurídico, es la de considerar a una persona, capaz de actuar validamente, una vez que sea mayor de dieciocho años y, por vía de excepción, el legislador ha permitido que menores de esta edad realicen ciertas actividades cuando se hace necesaria la presencia de la capacidad de actuar. Así hay situaciones en donde, por la naturaleza del derecho involucrado, es importante que el operador jurídico interprete las normas de manera tal que no se restrinja un derecho fundamental reconocido por la propia Constitución y, por el contrario, que se favorezca al ser humano de acuerdo por lo dispuesto por el artículo 29 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En este sentido, son oportunos los conceptos expresados por la Sala Constitucional, cuando en el voto 3173-1993 del 6 de julio de 1993, señaló lo siguiente:

"...el principio pro libértate, el cual, junto con el principio pro domine, constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano".

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley n.º 7184 de 18 de julio de 1990, en su numeral 15, sobre el derecho de los niños a formar asociaciones nos señala lo siguiente:

"ARTICULO 15

- 1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.*
- 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la*

seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás”.

Además, todo análisis del tema que nos ocupa debe tener muy presente lo que algunos autores han denominado la dimensión expansiva del derecho de asociación, lo que implica un análisis jurídico-constitucional, y no uno exclusivamente desde el punto de vista jurídico-civil, pues estamos ante la manifestación de un derecho fundamental, lo que demanda un enfoque más amplio y acorde con las nuevas tendencias (BERMEJO VERA, José. “La dimensión constitucional del derecho de asociación”. Madrid, Revista de Administración Pública, n.º 136, págs. 126 y 127). Desde esa perspectiva, un análisis focalizado en las normas civiles, dejando de lado los valores, principios y normas constitucionales, sería parcial y podría vaciar de contenido el derecho de asociación.

Así parece desprenderse de los antecedentes legislativos del expediente n.º 12.839. Originalmente, el proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia el derecho de asociación a favor de los menores no se encontraba en el texto original. No es sino en el informe de la subcomisión de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos rendido el 7 de octubre de 1997, el que es suscrito por los diputados Trejos Salas, Aragón Barquero y Villanueva Monge, que se incluye el actual numeral 18 de la Ley n.º 7739, situación que también se presenta en el dictamen unánime afirmativo de ese órgano parlamentario preparatorio, de esa misma fecha. Tanto en el informe de la subcomisión como en el dictamen de la comisión se indica lo siguiente:

“El reconocimiento de la titularidad de derechos y obligaciones por parte de los menores, niñas y adolescentes, no es un concepto jurídico nuevo. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todo ser humano tiene una serie de derechos inherentes a su condición humana.

No obstante, dicha condición es reconocida específicamente y de manera integral a la niñez y la adolescencia con dos siglos de retraso y, a partir de ello, lo que se pretende es hacer viable la entrada en vigencia de la capacidad jurídica que se le reconoce a esta población. Es preciso mencionar, que esta capacidad jurídica no es plena. En el caso de los niños, niñas y adolescentes su capacidad deber ser entendida dentro de los límites de su especial condición de desarrollo y dentro del marco de protección reconocido por la Constitución Política. Lo importante de esto es que los derechos y la personalidad de los niños, niñas y adolescentes, de diferencia de la de los padres o representantes y, por tanto, son susceptibles de ser considerados activamente en los asuntos que los incumbe, conforme a su madurez y grado de discernimiento.

*Es preciso indicar, que el hecho de que los niños, niñas y **adolescentes asuman la condición de sujetos de derechos, acarrea lógicamente la atribución de responsabilidades.** La relación derecho-deber es un presupuesto que también se consagra en esta normativa y adecua los principios básicos de la Convención al contexto nacional, relación que toma en cuenta la etapa de desarrollo en que se encuentra la persona.”. (Vid. folios n.º 529 y 530 del expediente legislativo n.º 12.839. Las negritas no corresponden al original).*

Entrando al análisis de los puntos consultados, debemos señalar que, en cuanto a los alcances del artículo 18 del Código de la Niñez y la Adolescencia, ley n.º 7739 de 6 de enero de 1998, es preciso

relacionarlo con lo dispuesto por el numeral 2 de este cuerpo legal, en el que se establece los términos en los cuales se entiende el ámbito de aplicación de esta ley. Disponen ambos numerales lo siguiente:

*“Artículo 2º- **Definición.** Para los efectos de este Código, se considerará niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho. Ante la duda, prevalecerá la condición de adolescente frente a la de adulto y la de niño frente a la de adolescente”.*

*“Artículo 18º- **Derecho a la libre asociación.** Toda persona menor de edad tendrá el derecho de asociarse libremente con otras personas con cualquier fin lícito, salvo fines políticos y los que tuvieran por único y exclusivo el lucro. En el ejercicio de este derecho podrá:*

a) Asociarse entre sí o con personas mayores. En este último caso, los menores de doce años podrán tomar parte en las deliberaciones, solo con derecho a voz. Los adolescentes tendrán derecho a voz y voto y podrán integrar los órganos directivos; pero nunca podrán representar a la asociación ni asumir obligaciones en su nombre.

b) Por sí mismos, los adolescentes mayores de quince años podrán constituir, inscribir y registrar asociaciones como las autorizadas en este artículo y realizar los actos vinculados estrictamente con sus fines.

En ellas, tendrán voz y voto y podrán ser miembros de los órganos directivos. Para que estas asociaciones puedan obligarse patrimonialmente, deberán nombrar a un representante legal con plena capacidad civil, quien asumirá la responsabilidad que pueda derivarse de esos actos”.

De la simple lectura de los numerales transcritos se desprende que el legislador, con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, decidió que las personas mayores de doce y menores de dieciocho años tienen derecho a voz y voto y pueden integrar los órganos directivos, pero nunca podrán representar a la Asociación ni asumir obligaciones en su nombre.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad, ley n.º 3859 de 7 de abril de 1967, establece que *“para constituir las asociaciones de desarrollo integral, será necesario que se reúnan por lo menos cien personas, y no más de mil quinientas, **mayores de quince años** e interesadas en promover, mediante el esfuerzo conjunto y organizado, el desarrollo económico y el progreso social y cultural de un área determinada del país”.*

Ante este panorama y siguiendo una interpretación en pro del derecho fundamental de libre asociación de los adolescentes y atendiendo a su carácter expansivo, esta Procuraduría es del criterio que, al estar claramente en presencia de un choque entre normas de igual rango que regulan la misma materia, se debe interpretar y, por ende, entender que toda persona mayor de doce años puede integrar una Asociación de Desarrollo Comunal, y no solo aquellas personas que fuesen mayores de quince años como lo indica el artículo 16 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad.

Así las cosas, no queda duda, que los adolescentes sí pueden integrar la Junta Directiva de la asociación, pero con la limitación de que no pueden ni representar ni asumir obligaciones en nombre de la asociación, en los términos que establece el artículo 22 de la Ley n.º 3859, y siempre en total apego a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Asociaciones.

En otras latitudes, España, tenemos ejemplos mediante los cuales se le ha reconocido a los menores el derecho de formar parte de las asociaciones. En concreto, mediante Real Decreto n.º 397/1988, de 22 de abril, de Asociaciones Juveniles, tenemos que el numeral 3 señala que los menores de edad miembros de la Asociación que pertenezcan a sus órganos directivos, de conformidad con lo establecido en sus Estatutos, pueden actuar ante las Administraciones Públicas para el ejercicio de los derechos que a dichas Asociaciones confiera el ordenamiento jurídico administrativo.

III.-

CONCLUSIONES.

En razón de lo expuesto esta Procuraduría llega a las siguientes conclusiones:

1.-

Los adolescentes puede constituir una Asociación de Desarrollo Comunal, partiendo de que las personas mayores de doce y menores de dieciocho años, tienen derecho a voz y voto.

2.-

Que las personas mayores de doce años sí pueden integrar los órganos directivos pero con la limitación de que no pueden ni representar ni asumir obligaciones en nombre de una Asociación de Desarrollo Comunal.

De Usted, con toda consideración y estima;

Dr. Fernando Castillo Víquez

Procurador Constitucional

Lic. Esteban Alvarado Quesada

Asistente de Procurador

FCV/EAQ/mvc