

ORGANIZACIONES SOCIALES

José María SERNA DE LA GARZA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Clasificación de organizaciones sociales reguladas constitucionalmente.* III. *Tipos de regulación constitucional de las organizaciones sociales.* IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo contemporáneo puede ser visto como una ideología jurídico-política cuyo objetivo principal es la protección de las libertades y derechos fundamentales de la persona humana, a través de mecanismos (reglas, principios, instituciones, procedimientos) previstos y regulados en una norma jurídica de rango superior, que es la Constitución. De esta manera, tradicionalmente se ha considerado que las Constituciones contienen, por un lado, una parte dogmática, en la que se prevén los derechos; y, por otro lado, una parte orgánica, en la que se estructura al gobierno y se contemplan los principios, mecanismos y procedimientos de garantía de los derechos.

No obstante lo anterior, en realidad las Constituciones contemporáneas van más allá de la previsión de derechos, la organización del poder y establecimiento de los mecanismos de garantía de los primeros. Las Constituciones también contemplan normas que regulan las relaciones del Estado con la sociedad. Se trata de normas que permiten al Estado intervenir, regular, modular y moldear la organización social, en aras del interés público (definido por una decisión del poder constituyente); o bien que establecen límites al Estado en relación con la sociedad.

En el presente ensayo exploraremos esta hipótesis, desde la perspectiva de las organizaciones sociales. Las preguntas-guía de nuestro estudio son las siguientes: ¿regulan las Constituciones de alguna forma a las organizaciones sociales?; ¿cómo regulan las Constituciones las organizaciones sociales?; ¿cuáles organizaciones sociales específicas son reguladas de alguna

* Agradezco la invaluable asistencia de investigación proporcionada por David Piedras, para la elaboración del presente ensayo.

manera por las Constituciones? Nuestro análisis se desarrollará a partir de una muestra de siete países del ámbito iberoamericano (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, España y Venezuela), que nos permita tener una visión, necesariamente inicial en razón de la naturaleza exploratoria del presente trabajo, acerca de esta temática.

La base general de la regulación constitucional de las organizaciones sociales es el derecho de asociación, previsto en todas las constituciones examinadas: Argentina (artículo 14), Bolivia (artículo 21-4) Brasil (artículos 5o.-17-20), Ecuador (artículo 66-13), España (artículo 22), México (artículo 9o.) y Venezuela (artículo 52). Sin embargo, a partir de esta base se puede generar una clasificación de organizaciones sociales reguladas de alguna manera en las Constituciones; así como una tipología de las formas en que las Constituciones regulan a dichas organizaciones, como se verá a continuación.

II. CLASIFICACIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES REGULADAS CONSTITUCIONALMENTE

A partir de nuestro análisis, podemos afirmar que las Constituciones examinadas sí regulan a cierto tipo de organizaciones sociales. De esta manera, podemos encontrar las siguientes categorías.

1. *Organizaciones sindicales*

Las organizaciones sindicales se mencionan en las constituciones de Argentina (artículo 14 bis), Bolivia (artículo 51) Brasil (artículos 8o., 9o., 10, 11), Ecuador (artículo 326-7), España (artículos 7o. y 28), México (artículo 123-XVI) y Venezuela (artículo 25).

2. *Organizaciones empresariales*

Las organizaciones empresariales aludidas en las constituciones de Bolivia (artículo 52) Ecuador (artículo 319), España (artículo 7o.), México (artículo 123-XVI). Las Constituciones de Argentina, Brasil y Venezuela no contienen norma alguna que haga referencia a las organizaciones empresariales.

3. *Organizaciones cooperativas*

Las organizaciones cooperativas son referidas en las constituciones de Bolivia (artículo 55, 310 y 355) Brasil (artículos 5o.18), Ecuador (artículo

283, 311, 319 y 321), España (artículo 129), México (artículo 25, párrafo 7o., 73, XXIX-N) y 123, XXX)) y Venezuela (artículo 70). La Constitución de Argentina no contiene ninguna norma que se refiera a las organizaciones cooperativas.

4. *Organizaciones profesionales*

Las organizaciones profesionales se mencionan en la Constitución española, en sus artículos 26, 36, 52. El artículo 123-XVI de la Constitución mexicana contempla el derecho de los obreros y de los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, “asociaciones profesionales”.

5. *Organizaciones de consumidores*

Las organizaciones de consumidores son aludidas en las constituciones Argentina (artículo 42); Ecuador (artículo 281-10) España (artículo 51) y de México (artículo 28, párrafo 3). Las constituciones de Bolivia, Brasil y Venezuela no contemplan disposición alguna sobre organizaciones de consumidores.

6. *Organizaciones indígenas*

Las organizaciones indígenas se encuentran mencionadas en las constituciones Bolivia (artículos 30, 32), Brasil (artículo 231), Ecuador (artículos 56 y 57), México (artículo 2o.-A), y Venezuela (artículo 119). Cabe aclarar que los términos que se suelen emplear para referirse a los colectivos indígenas son los de “pueblos” o “comunidades”. La Constitución española no contiene normas al respecto.

7. *Organizaciones no gubernamentales*

Las tres Constituciones que contienen alguna disposición en la que se haga referencia a organizaciones no gubernamentales son la de Bolivia, en sus artículos 298 y 300; la de Ecuador, en su artículo 386; y la de Venezuela, en su artículo 184.

8. *Organizaciones vecinales*

Las dos Constituciones que prevén alguna disposición en la que se haga referencia a organizaciones vecinales, son la de México, en el artículo 115-III, y la de Venezuela en el artículo 184.

9. *Organizaciones religiosas*

Las organizaciones religiosas se encuentran previstas en las Constituciones Bolivia (artículos 21 y 87),¹ Brasil (artículos 19-1), Ecuador (artículo 66),² España (artículo 16-1)³ México (artículo 130), y Venezuela (artículo 59). La Constitución de Argentina no contiene ninguna referencia a las organizaciones religiosas.

III. TIPOS DE REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

A partir de nuestro análisis, podemos determinar que existen al menos ocho tipos de regulación constitucional de las organizaciones sociales. Dichos tipos son: reconocimiento de personalidad jurídica o de formas de organización; atribución de facultades y derechos; establecimiento de deberes; prohibición de conductas; fijación de límites al Estado frente a las organizaciones; establecimiento de oportunidades de participación; prohibición de cierto tipo de organizaciones y potestad del Estado para regular a ciertas

¹ La referencia es indirecta, pues el artículo 21-3 reconoce la libertad de las bolivianas y bolivianos de pensamiento, espiritualidad, religión y culto, expresados en forma individual o *colectiva*. Y el artículo 87 dispone que se reconoce y respeta el funcionamiento de unidades educativas de convenio con fines de servicio social, con acceso libre y sin fines de lucro, que deberán funcionar bajo la tuición de las autoridades públicas, respetando el derecho de administración de *entidades religiosas* sobre dichas unidades educativas, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones nacionales, y se regirán por las mismas normas, políticas, planes y programas del sistema educativo (el énfasis es nuestro). Cabe aclarar que la expresión colectiva de una creencia religiosa no necesariamente conlleva la creación de una asociación con esos fines, pues puede darse exclusivamente en el terreno de la reunión de personas afines a dicha creencia.

² La referencia en este caso es algo indirecta, pues el artículo 66, párrafo 8 reconoce: “El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o *colectivamente*, con las restricciones que impone el respeto a los derechos” (el énfasis es nuestro). En lo conducente, reiteramos el comentario de la nota anterior.

³ El artículo 16 habla de la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades.

organizaciones. En las siguientes líneas se describirán estos tipos de regulación y se proporcionará algunos ejemplos.

1. *Reconocimiento de personalidad jurídica o de formas de organización*

En algunos casos, las Constituciones de los países analizados reconocen la personalidad jurídica de ciertas organizaciones. Por ejemplo, el artículo 52 de la Constitución Boliviana, establece que el Estado “garantizará el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones empresariales, así como las formas democráticas organizativas empresariales, de acuerdo con sus propios estatutos”; y que el propio Estado “reconoce las instituciones de capacitación de las organizaciones empresariales”.

En relación con las ONGs la Constitución boliviana establece como competencia privativa del nivel central del Estado la:

Otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento (artículo 298-II-15); mientras que define como competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción “Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.

Así como “Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento” (artículos 300-I-12 y 13).

Por su parte, el artículo 319 de la Constitución de Ecuador dispone que “Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas”.

Asimismo, en relación con los pueblos indígenas, el artículo 231 de la Constitución de Brasil establece que se “reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes”.

En un sentido similar, el artículo 119 de la Constitución venezolana establece que el Estado “reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos ordinarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida”.

En relación con las asociaciones religiosas, el inciso a) del artículo 130 de la Constitución mexicana establece que las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como tales, una vez que obtengan su correspondiente registro.

Finalmente, en relación con las cooperativas, podemos mencionar el artículo 310 de la Constitución de Bolivia, por el cual se establece que el Estado reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro; y que se promoverá principalmente la organización de cooperativas en actividades de producción.

2. Atribución de facultades y derechos

Las Constituciones analizadas también atribuyen facultades y derechos de diverso género a los distintos tipos de organización social. Por ejemplo, el derecho de crear sindicatos se prevé en todas las constituciones analizadas: Argentina (14bis), Bolivia (artículo 51-I), Brasil (artículo 8-11), Ecuador (artículo 326-7), España (artículo 28-1), México (artículo 123-XVI) y Venezuela (95). Y en todas también se prevé el derecho de los trabajadores a la huelga: Argentina (14bis) Bolivia (artículo 53) Brasil (artículo 9), Ecuador (artículo 326-14) España (artículo 28-2) México (artículo 123-XVII) y Venezuela (artículo 97).

Asimismo, algunas constituciones prevén para distintos tipos de organizaciones sociales otros tipos de derechos. Tal es el caso de la Constitución de Brasil, que en su artículo 10 establece derechos de trabajadores y empleadores a participar en las asambleas de los órganos públicos en que sus intereses profesionales o de seguridad social sean objeto de discusión y deliberación. O bien el derecho de cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato a ser considerado como parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el Tribunal de Cuentas de la Unión (artículo 74-IV- 2o.).

Llama también la atención la disposición contenida en el artículo 54-III de la Constitución boliviana, en virtud de la cual las “trabajadoras y los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo y en resguardo del interés social podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, y conformarán empresas comunitarias o sociales”.

En el tema indígena, la Constitución de Venezuela reconoce a los pueblos indígenas el derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultura, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de

culto; derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas; a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades; y a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución, y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable (artículos 121, 122 y 123).

3. *Establecimiento de deberes*

En algunos casos, las Constituciones establecen deberes para las organizaciones sociales; y en otras ocasiones, deberes para el Estado respecto de las organizaciones. Un ejemplo del primer supuesto lo encontramos en el artículo 7o. de la Constitución española en el cual se establece que la estructura interna y funcionamiento de sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales “deberán ser democráticos”, deber que también deben cumplir los “Colegios Profesionales” y las “organizaciones profesionales” (artículos 36 y 52 de la Constitución de España). También en España, el artículo 22 de su Constitución establece el deber de las asociaciones, de inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

En un sentido parecido, el artículo 95 de la Constitución venezolana establece que para el ejercicio de la democracia sindical, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la alternabilidad de los y las integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto. Además, se dispone que los y las integrantes de las directivas y representantes sindicales que abusen de los beneficios derivados de la libertad sindical para su lucro o interés personal, serán sancionados de conformidad con la ley; y que los y las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales estarán obligados a hacer declaraciones juradas de bienes.

Un ejemplo del segundo supuesto arriba referido lo encontramos también en España, en virtud de lo dispuesto por el artículo 128-2 de la Constitución de dicho país: existe el deber de los poderes públicos de fomentar las sociedades cooperativas. Deber que también está previsto en la Constitución de Bolivia (“artículo 55. El Estado fomentará y regulará la organización de cooperativas mediante la ley”).

4. *Prohibición de conductas*

Existen Constituciones en las que se establecen prohibiciones expresas a cierto tipo de organizaciones. Tal es el caso del artículo 26 de la Constitución española, que prohíbe “los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales”. O bien el caso del 130 de la Constitución mexicana, que prohíbe a los ministros de culto religioso asociarse con fines políticos, o realizar proselitismo en favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

5. *Fijación de límites al Estado frente a las organizaciones*

También algunas Constituciones marcan límites al Estado en su actuación respecto de cierto tipo de organizaciones.

Por ejemplo, el artículo 8-I de la Constitución brasileña prohíbe que la ley exija autorización del Estado para la fundación de un sindicato, o que el poder público intervenga en la organización sindical. Algo parecido se establece en el artículo 51-II, IV y V de la Constitución boliviana, en virtud del cual el Estado debe respetar los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo, así como la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos; declarándose además que el patrimonio tangible e intangible de las organizaciones sindicales es inviolable, inembargable e indelegable.

Igualmente, el artículo 19-1 de la Constitución de Brasil dispone que está prohibido a la Unión, a los estados, al Distrito Federal y a los municipios establecer cultos religiosos o Iglesias, subvencionarlos, obstaculizar su funcionamiento o mantener con ellos o sus representantes relaciones de dependencia o alianza, salvo la colaboración de interés público, en la forma de la ley.

Por su parte, el artículo 95 de la Constitución venezolana establece que las organizaciones sindicales no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa y que los trabajadores y trabajadoras están protegidos contra todo acto de discriminación o de injerencia contrarios al ejercicio de este derecho.

En el caso de México, y en el tema religioso, el artículo 130, inciso b) establece que las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.

6. *Establecimiento de oportunidades de participación*

Otro tipo de regulación constitucional relativa a las organizaciones sociales, es la normativa que establece oportunidades de participación de és-

tas, en la toma de ciertas decisiones, en la prestación de servicios públicos, o bien en la explotación de recursos naturales.

A. En toma de decisiones

El artículo 131-2 de la Constitución de España establece que

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Por otro lado, el artículo 129 de la misma Constitución dispone que la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

Por otro lado, la Constitución de Bolivia dispone en su artículo 30-II-15 y 16: que las naciones y pueblos indígena originarios campesinos gozan del derecho “A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.” Como también lo establece el artículo 57-7 de la Constitución de Ecuador al establecer el derecho de los pueblos indígenas a que se realice una consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; así como el derecho a participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

Igualmente, en México, el artículo 2o., B, IX de la Constitución general establece que la federación, los estados y los municipios deben consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

B. En la prestación de servicios públicos

En las constituciones de Bolivia y Venezuela, se establecen algunas disposiciones relativas a la hipótesis de que ciertas organizaciones puedan pres-

tar servicios públicos. Por ejemplo, el artículo 335 de la Constitución boliviana establece que:

Las cooperativas de servicios públicos serán organizaciones de interés colectivo, sin fines de lucro y sometidas a control gubernamental y serán administradas democráticamente. La elección de sus autoridades de administración y vigilancia será realizada de acuerdo a sus propias normas estatutarias y supervisada por el Órgano Electoral Plurinacional. Su organización y funcionamiento serán regulados por la ley.

Por su parte, el artículo 184 de la Constitución de Venezuela abre la posibilidad de que mediante ley, los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos; la participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción; la participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; la participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios; la creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación; la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales; y la participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

C. Explotación de recursos naturales

En este tema, resalta la Constitución de Bolivia, cuyo artículo 30-II-17 dispone que las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos gozan del derecho “A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.”

7. Prohibición de cierto tipo de asociaciones

En este rubro, mencionamos el artículo 5-17 de la Constitución de Brasil, que prohíbe las asociaciones de carácter paramilitar. Lo propio hace la Constitución española en su artículo 22, pero añade como prohibidas a las asociaciones secretas.

8. Potestad del Estado para regular

Por último, la Constitución de España, en su artículo 36, establece la posibilidad de que la ley regule las “peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.” Mientras que su artículo 52 dispone que la ley regulará “las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios.”

En México, el artículo 130 de la Constitución general establece que la ley regulará a las asociaciones religiosas y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas (inciso a).

IV. CONCLUSIÓN

El constitucionalismo contemporáneo se ha preocupado por establecer normas que regulan a las organizaciones sociales de diversas maneras. Ello demuestra que en la actualidad el constitucionalismo va más allá de los centrales objetivos de establecer declaraciones de derechos humanos y las reglas sobre la organización y limitación del poder. El presente ensayo está lejos de ser exhaustivo. Es exploratorio, preliminar o preparatorio de un estudio más profundo. Sin embargo, nos da indicios de que el constitucionalismo ha avanzado por la ruta de moldear a la sociedad y al mercado, específicamente y para los efectos de este ensayo, a diversas organizaciones sociales.