

REFLEXIONES Y COMENTARIOS INICIALES A LA LEY 20.500, SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

REFLECTIONS AND COMMENTS ON LAW 20.500, ON ASSOCIATIONS AND CITIZEN'S PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

CARLOS CÉSPEDES MUÑOZ*

Universidad San Sebastián

Chile

RESUMEN

La Ley 20.500 ha venido a modificar sustancialmente el procedimiento de obtención de la personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones que reglamenta el Código Civil. Ese no era el propósito inicial, puesto que no estaba en la mente del Ejecutivo del año 2004 impulsar una reforma a la obra de Andrés Bello. A través de este trabajo haremos una breve descripción de sus instituciones principales, de los problemas que podrían presentarse, como, asimismo, una breve reflexión sobre la forma en que se está desarrollando la actividad legislativa en nuestro país.

Palabras clave: *Ley 20.500, asociaciones, fundaciones.*

* Abogado. Doctorando en Derecho Privado y D.E.A. en Derecho Privado por la U. de Salamanca, España. Profesor de Derecho Civil de la U. San Sebastián. Dirección postal: Cruz 1577, Concepción, Chile. Correo electrónico: carlos.cespedes@uss.cl.

** Abreviaturas: CC: Código Civil chileno; inc.: inciso; Nº: número.

ABSTRACT

Law 20,500 has come to amend substantially the procedure of obtaining legal personality from corporations and foundations, which regulates the Civil Code. That was not the original purpose, since it was in the mind of the executive in 2004 about reforming the work of Andrés Bello. Through this work we will make a brief description of its key institutions, the problems that may occur, as also a brief reflection on how that is unfolding legislative activity in our country.

Key words: *Law 20,500, Association, Foundations.*

I. INTRODUCCIÓN

El 16 de febrero de 2011 se publicó la Ley 20.500, sobre “asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”. Su nombre no revela la importancia que para el derecho de personas representa este texto legal, pues la principal novedad que presenta esta ley es la de establecer un nuevo procedimiento de obtención de la personalidad jurídica para aquellas entidades que no persigan fines de lucro. El objetivo de este trabajo es identificar sus fuentes, conocer las instituciones que reglamenta y determinar las formalidades y etapas que deben cumplir las asociaciones y fundaciones para ser reconocidas como sujetos de derecho.

II. HISTORIA DE LA LEY Y FUENTES

Esta ley fue producto de una larga tramitación, que se inició por Mensaje N°48-351, de 08 de junio de 2004, remitido a la Cámara de Diputados por el entonces Presidente don Ricardo Lagos Escobar. Dicha iniciativa se fundó en la libertad de asociación y en el principio participativo, teniendo como ideas matrices las siguientes: fijar un marco legal común para todas las asociaciones que no se rigen por un estatuto jurídico especial; incentivar la creación de asociaciones de interés público; establecer una regulación básica para el trabajo de voluntariado, y; modificar diversos cuerpos legales.

El proyecto de ley tenía por objeto, entre otros, “superar el vacío en que se encuentra la actual normativa legal que regula el ejercicio de la libertad de asociación y la precaria institucionalidad que confiere a estas el derecho común, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de sus fines específicos y la posibilidad de acceder a recursos públicos para el financiamiento de sus múltiples iniciativas”¹.

¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley N°20.500*, p. 9. Disponible en: www.bcn.cl. [Consulta: 23 mayo 2011].

Para dichos efectos, se proponía la creación de un marco jurídico nuevo para la constitución de asociaciones voluntarias, estableciendo un régimen paralelo al contenido en el Título XXXIII del Código Civil². Por lo tanto, no perseguía inicialmente la modificación de norma alguna del Código de Bello ni quería innovar sobre las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.

Podemos constatar que la filosofía del proyecto era sólo regular el derecho de asociación, sin inmiscuirse en la normativa de las personas jurídicas de derecho privado, instando a la creación de asociaciones y organizaciones de interés público. Más parecía una ley destinada a ser comentada por especialistas en Derecho público más que *ius privatistas*, por cuanto el Mensaje ponía especial énfasis en la participación ciudadana, acceso a fondos públicos y la modificación de leyes de corte administrativo (Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, entre otras).

Pero, del resultado final de la ley, vemos que la reforma más trascendental no fue la primitivamente propuesta por el Ejecutivo, sino una completamente distinta, que significó modificar el procedimiento de obtención de la personalidad jurídica de las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Ello significó otorgar un nuevo texto a varios artículos del Título XXXIII del Libro I del Código Civil.

El cambio de giro se apreció ya al final de la tramitación del proyecto, en el Informe de la Comisión Mixta de 05 de octubre de 2010, donde se dejó constancia que, en sesión de 10 de marzo del mismo año, el entonces Director de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno expresó que durante el mes de 2010 conformó un equipo de trabajo con el señor Enrique Barros, Presidente del Colegio de Abogados, con la finalidad de revisar el proyecto. Producto de la labor realizada, se agregó un nuevo párrafo a la iniciativa, consignando enmiendas al Título XXXIII del Código Civil. El mismo Director "... señaló que los nuevos preceptos, básicamente al atribuir a las corporaciones el carácter de asociaciones, armonizan con las tendencias modernas sobre asociacionismo. La proposición en este aspecto flexibiliza la constitución de estas entidades al trasladar al Código Civil las normas del proyecto que se refieren a esta materia. En otras palabras el nuevo proyecto no crea la figura paralela que generaba la propuesta anterior de establecer un mecanismo para la constitución de las asociaciones y, a la vez, mantener la institucionalidad del Código Civil para las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. El proyecto, ahora, se desiste de institucionalizar un régimen especial y distinto para estas últimas. Antes bien, fortalece la normativa del Código Civil pues elimina exigencias obsoletas que entraban la constitución y funcionamiento de estas entidades. De este modo, por ejemplo, la nueva normativa permite que las corporaciones, fundaciones y asociaciones soliciten directamente al Servicio del Registro Civil e Identificación la certificación de su vigencia sin

² *Historia...*, p. 11.

tener que recurrir, como hasta ahora, a más de una instancia para ese efecto... ”³.

Debe consignarse que el proyecto original consignaba como “principal fuente material”⁴ a la Ley de Asociaciones española, contenida en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación⁵. Esta influencia es más que manifiesta en el texto inicial del proyecto, tanto en su articulado como en su Mensaje, que tiene una evidente inspiración hispana.

En efecto, el Mensaje señala que “... la libertad de asociación, concebida en los términos en que se encuentra recogida en nuestra carta política, proyecta su esfera protección desde una doble perspectiva. Por un lado, como derecho de las personas en la esfera de lo público y, por el otro, como capacidad de las propias asociaciones para determinar autónomamente, es decir, sin injerencia del Estado, su funcionamiento. El proyecto que someto a vuestra consideración expresamente desarrolla estas dos facetas...”⁶. Esta misma idea la consagra la Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica española: “... el derecho de asociación proyecta su protección desde una doble perspectiva: por un lado, como derecho de las personas en el ámbito de la vida social, y, por otro lado, como capacidad de las propias asociaciones para su funcionamiento. La ley, a lo largo de su articulado y sistemáticamente ubicadas, expresamente desarrolla las dos facetas...”⁷. La inspiración⁸ es manifiesta, aunque no de la relevancia que se propugnaba.

III. INSTITUCIONES QUE CONTEMPLA LA LEY 20.500

Del texto definitivo de la ley, podemos apreciar la existencia de dos líneas de acción de la misma: la primera, que constituía su objetivo inicial y exclusivo, consistente en el fomento del derecho de asociación, mediante el acceso a los fondos públicos de diversas organizaciones catalogadas precisamente de “interés público”. Y, la segunda, relativa a la modificación del proceso de obtención de la personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones.

Ambas proyecciones no son opuestas ni paralelas, sino que están íntimamente ligadas. Así, lo normal será que una organización de interés público se constituya conforme a la nueva reglamentación que regirá a las corporaciones y fundaciones. Más aún, todas ellas están sujetas al nuevo Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

Pues bien, la nueva institucionalidad reconoce la existencia de la siguiente estructura principal:

³ *Historia...*, p. 392.

⁴ *Historia...*, p. 5.

⁵ Publicada en el Boletín Oficial de Estado (BOE) N°73, de 26 de marzo de 2002, pp. 11.981-11.991.

⁶ *Historia...*, pág. 7.

⁷ Boletín Oficial de Estado (BOE) N°73, de 26 de marzo de 2002, p. 11.982.

⁸ Por no decir derechamente copia.

- i) Las asociaciones, que pueden ser constituidas conforme a la normativa del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, modificada para estos efectos por la Ley 20.500; o bien, por leyes especiales.
- ii) Las agrupaciones, que son instituciones que no gozan de personalidad jurídica y respecto de las cuales actúan y son responsables las personas naturales o jurídicas que las conforman.
- iii) El Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.
- iv) Las organizaciones de interés público.
- v) El voluntariado.
- vi) El Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

En los próximos párrafos nos referiremos brevemente a las asociaciones, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro (1), al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (2), a las organizaciones de interés público (3) y al voluntariado (4).

1. Asociaciones, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro

Debemos destacar que la Ley 20.500 tiene la virtud de entregarnos una definición legal de las corporaciones y fundaciones. La doctrina, ante el silencio legislativo, señalaba que las corporaciones “son colectividades de personas asociadas para conseguir un fin no lucrativo y común de ayuda a sus miembros, con medios propios y dotadas de personalidad jurídica. Las fundaciones son establecimientos y obras creadas por una persona, habiéndoseles dotado de un patrimonio a tal objeto destinado, y conformándose en su acción a un estatuto establecido en el acta de constitución”⁹.

La doctrina tradicional ha señalado que lo distintivo de las corporaciones y fundaciones es la ausencia del fin de lucro. Sin embargo, ante la ausencia de un concepto legal, se criticaba tal discriminación, ya que “el lucro o su ausencia son aspectos adjetivos, pero no sustantivos del fin de la persona moral”^{10 11}. En base a lo antes expuesto, se propiciaba que lo característico de las corporaciones y fundaciones debiera ser la suma

⁹ LYON PUELMA, Alberto, *Personas Jurídicas*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003, p. 83.

¹⁰ VARAS BRAUN, Juan Andrés, “Los fines en las personas jurídicas no lucrativas”, en PIZARRO WILSON, Carlos (coordinador) en *Estudios de Derecho Civil IV*, Santiago, Legal Publishing, 2009, p. 79.

¹¹ Así, en España, se ha indicado que es el destino que se dé a la renta el que caracteriza la finalidad no lucrativa de la entidad: si la renta obtenida por la fundación se repartiera entre los asociados, existiría ánimo de lucro; mientras que si se reinvierte o se incorpora a actividades sociales o de interés general, que no se materialicen en un activo empresarial, nos encontraríamos con la inexistencia de un fin lucrativo (MÁRQUES SILLERO, Carmen, “*La exención de las fundaciones en el impuesto sobre sociedades. Conforme a la Ley 49/2002*”, Madrid, La Ley, 2007, p. 104).

de un fin de interés general con la ausencia de ánimo lucrativo¹².

Parte de esas críticas fueron escuchadas, desde que se señala en el nuevo artículo 545 CC que “las corporaciones de derecho privado se llaman también asociaciones. Una asociación se forma por una reunión de personas en torno a objetivos de interés común a los asociados. Una fundación, mediante la afectación de bienes a un fin determinado de interés general”^{13, 14}.

De esta forma, *prima facie*, pareciere ser que sólo en las fundaciones se concreta el binomio “interés general-ausencia de lucro”. No obstante, ello no es así, porque existe la posibilidad de que una corporación se constituya como “organización de interés público”, entendiéndose por tales a “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro que establece el artículo siguiente (artículo 15)”.

Por lo tanto, podemos señalar que encontramos las siguientes clases de personas jurídicas sin fines de lucro: asociaciones o corporaciones de derecho privado; fundaciones de interés general; corporaciones de interés público, y; fundaciones de interés público.

Nótese la tenue distinción entre las fundaciones de interés general con aquellas de interés público. Las últimas son las que corresponden a las materias del artículo 15, siendo todas las demás de interés general. Por lo tanto, cuestión central deviene en conocer qué se entiende por interés general. En doctrina comparada, se ha sostenido que el concepto de interés general es una categoría que supera en amplitud al interés público¹⁵. Se ha entendido por interés general a “aquél que es razonablemente común a los miembros de una sociedad democrática. Una actividad responde al interés general... cuando genera sustancial o, si se prefiere, predominantemente, externalidades positivas, beneficios externos a personas ajenas a las directamente relacionadas con el esfuerzo desplegado en su consecución”¹⁶.

Así las cosas, trazar una línea que separe a las fundaciones de interés público con las de interés general puede transformarse en una tarea complicada. Sin embargo, para

¹² VARAS BRAUN, Juan Andrés, *op. cit.*, p. 79.

¹³ Debe destacarse la proximidad de esta última definición con la dada por el artículo 2.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, Ley de Fundaciones española: “Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”.

¹⁴ Debe destacarse que en otras legislaciones se distinguen los conceptos de corporación, asociación y fundación. Así, tomando como base el artículo 35 del Código Civil español, se ha conceptualizado a las corporaciones como una unión o asociación de personas para la consecución de fines comunes creada por ley. Las asociaciones son una unión de personas para la consecución de fines comunes creada por la voluntad de los miembros integrantes de la misma. Finalmente, las fundaciones son la personificación de unos bienes que quedan adscritos por voluntad del fundador al cumplimiento de un modo duradero de un fin de interés público. Vid. SÁNCHEZ CID, Ignacio y BATUECAS CALETRÍO, Alfredo, *Lecciones de Derecho Civil*, Salamanca, CISE – U. de Salamanca, 2006, p. 43.

¹⁵ SALVADOR CODERCH, Pablo y SEUBA TORREBLANCA, Joan Carles, “Fundaciones, interés general y títulos de aportación”, en *Diario La Ley*, 1998, p.8. Disponible en: www.laleydigital.es. Identificador La Ley 11810/2001 [Consulta: 20 mayo 2011].

¹⁶ Idem.

efectos de su reconocimiento jurídico no existirá inconveniente alguno, puesto que el elemento que permitirá distinguir entre una y otra será su inclusión en el denominado Catastro de Organizaciones de Interés Público (artículo 16).

2. El Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro

Punto central de la nueva institucionalidad lo constituye la existencia del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro, que estará a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación. Lo que se persigue es centralizar en una sola entidad el registro de los antecedentes relativos a la constitución, modificación, disolución o extinción de todas las personas jurídicas sin fines de lucro, así como aquellos relativos a la composición de los órganos de dirección y administración de las mismas.

Desde el punto de vista de la obtención de información actualizada y fidedigna, nos parece relevante la existencia del Registro. Así, se facilita el acceso a la información sobre la existencia y funcionamiento de las personas jurídicas sin fines de lucro, pues bastará acudir al Registro Civil para obtener certificados sobre la vigencia de las mismas y la composición de sus directorios. Por otro lado, se asegura la veracidad de esta información, desde que el Servicio deberá elaborar anualmente las estadísticas oficiales de las personas jurídicas inscritas en el Registro, a fin de determinar aquellas que estén vigentes.

La inscripción en el Registro se transformará en un hecho esencial para las asociaciones o fundaciones que se constituirán conforme a las nuevas normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil¹⁷, ya que adquirirán personalidad jurídica desde que se practique esta inscripción. Por lo tanto, lo que permitirá distinguir a las agrupaciones sin personalidad jurídica de las personas morales reguladas por los artículos 545 y siguientes del Código de Bello, será precisamente su inscripción. Se trata de una situación no menor, puesto que mientras no adquiera existencia legal esta asociación o fundación en trámite, “sus actos colectivos obligan a todos y cada uno de sus miembros solidariamente (artículo 549 inciso final CC)”.

Una situación parecida reglamenta el artículo 7 de la Ley 20.500: “podrán constituirse libremente agrupaciones que no gocen de personalidad jurídica. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 549 del Código Civil, en procura de los fines de tales agrupaciones podrán actuar otras personas, jurídicas o naturales, quienes responderán ante terceros de las obligaciones contraídas en interés de los fines de la agrupación”¹⁸. Estimamos que esta norma no puede aplicarse a las corporaciones o fundaciones en trámite, puesto que lo que caracteriza a las entidades que reglamenta el artículo 7 es

¹⁷ Conforme a la disposición segunda transitoria de la Ley 20.500, el nuevo estatuto del Título XXXIII comenzará a regir doce meses después de su publicación en el Diario Oficial.

¹⁸ Una situación parecida se contempló en la Ley francesa de 01 de julio de 1901, que reglamenta el derecho de asociación. En su artículo 2 consagra a las asociaciones *non déclarées*, que pueden formarse libremente, sin autorización ni declaración previa, y que no gozan de capacidad jurídica.

la voluntad deliberada de no conformarse como persona jurídica, situación que no se presenta en las primeras, que buscan lo opuesto.

Es importante mencionar que no todas las personas jurídicas sin fines de lucro que se inscriban en el Registro gozan de personalidad jurídica mediante su inscripción en el mismo. En efecto, a título ejemplar, ello no ocurre con las Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, las cuales si bien deben formar parte del Registro, adquieren personalidad jurídica por el solo hecho de depositar su acta constitutiva ante la Secretaría Municipal respectiva (artículo 8 inciso 1°, Ley 19.418).

Volviendo a las personas jurídicas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, creemos importante que ellas adquieran personalidad jurídica de la misma forma y con similares atribuciones. Con ello, el legislador ha optado por uniformar el procedimiento, evitando la dispersión de criterios y de normas que existen en la experiencia comparada¹⁹.

3. Las organizaciones de interés público

A objeto de fomentar la participación ciudadana mediante el acceso a fondos públicos, la Ley 20.500 reglamentó a las denominadas organizaciones de interés público. La razón de ser de esta categoría especial de personas jurídicas sin fines de lucro, está dada por la posibilidad de que éstas puedan acceder al denominado Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, destinado al financiamiento de programas nacionales o regionales que tengan como fines específicos la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado.

Para que una asociación o corporación sea catalogada de interés público, debe estar incorporada en el Catastro de Organizaciones de Interés Público, a cargo del Consejo Nacional del Fondo. Este catastro debe contener la nómina actualizada de organizaciones de interés público, la cual estará a disposición del público en forma permanente y gratuita en el sitio electrónico del Fondo.

4. El voluntariado

Como novedad se reglamenta al régimen de voluntariado definiéndose que “son organizaciones de voluntariado las organizaciones de interés público cuya actividad princi-

¹⁹ En España, las fundaciones adquieren personalidad jurídica mediante su inscripción (artículo 4, Ley 50/2002). Las asociaciones, con el otorgamiento del acta respectiva (artículo 5.2 Ley Orgánica 1/2002). En Italia, la asociación adquiere personalidad jurídica tras su reconocimiento por decreto, en virtud del artículo 12 del *Codice*. En Francia, encontramos tres clases de asociaciones: las *non déclarées*, que no gozan de personalidad jurídica; las *déclarées*, que gozan de una personalidad restringida (*petite personnalité*), y; las asociaciones *reconnues d'utilité publique*, que gozan de amplia personalidad (*grande personnalité*). Sobre el particular, *vid.* QUESADA SÁNCHEZ, Antonio, “La personalidad jurídica de la asociación en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo”, en *Actualidad Civil*, 1, (2003), p. 3. Disponible en: www.laleydigital.es. Identificador La Ley 206/2003. [Consulta: 20 mayo 2011].

pal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros, y se lleva a cabo en forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneración a sus participantes (artículo 19)”²⁰. Es condición esencial de que las personas que quieran realizar voluntariado deben rechazar cualquier retribución a cambio (artículo 20 inciso 2°).

Esta definición legal nos permite destacar sus principales características: desarrollo de un interés público; propósito solidario; a favor de personas distintas de los miembros de la organización; que se lleve a cabo en forma libre, sistemática y regular, y; sin contraprestación a cambio.

Que el trabajo sea libre, significa que no tenga su causa inmediata en una obligación personal o deber jurídico. Se refiere a que una persona no puede ser obligada ni forzada a prestar servicios de voluntariado. Por ello, perfectamente podría incardinarse este voluntariado con los servicios en beneficio de la comunidad que contempla como sanción el artículo 11 de la Ley 20.084²¹, sobre responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal, ya que la imposición de esta sanción requiere del acuerdo del condenado. Facilita esta interpretación el hecho de que las personas interesadas en realizar voluntariado tienen el derecho a que se deje constancia por escrito del compromiso que asumen con dichas organizaciones, debiendo indicarse la descripción de las actividades realizadas, horario y duración de las mismas (artículo 20 inciso 1°).

Que el trabajo sea ejecutado en forma sistemática y regular, excluye a las actividades voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de las organizaciones de voluntariado, aunque sea por razones familiares, de amistad o buena vecindad²². El voluntario individual no tiene protección jurídica alguna, ni su actuación requiere de regulación alguna, atendida la inexistencia de conflictos jurídicos²³.

La última nota característica es que los voluntarios no deben recibir remuneración alguna. Es decir, la organización de voluntariado se apropia, por el solo ministerio de la

²⁰ Aquí se pone de manifiesto nuevamente la “inspiración” española. El artículo 3.1 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado, señala que “se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcional, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter altruista y solidario. b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico. c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione. d) Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos”.

²¹ Artículo 11. Servicios en beneficio de la comunidad. La sanción de prestación de servicios en beneficio de la comunidad consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad. La prestación de servicios en beneficio de la comunidad no podrá exceder en ningún caso de cuatro horas diarias y deberá ser compatible con la actividad educacional o laboral que el adolescente realice. La sanción tendrá una extensión mínima de 30 horas y máxima de 120. La imposición de esta sanción requerirá del acuerdo del condenado, debiendo, en su caso, ser sustituida por una sanción superior, no privativa de libertad.

²² En este mismo sentido el artículo 3.2 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado, ya citada: “quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad”.

²³ TORRES LÓPEZ, María Asunción, “Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad”, en *Actualidad Administrativa*, 19, (2000), p. 3. Disponible en: www.laleydigital.es. Identificador La Ley 17242/2001. [Consulta: 15 mayo 2011].

ley, de los frutos de la actividad del voluntario²⁴.

No obstante esta exigencia, en la realidad comparada se han originado varios problemas sobre este punto, pues muchas veces es difícil distinguir entre un voluntario y un trabajador dependiente: ambos comparten como características comunes la ajenidad en la prestación de los servicios y la dependencia²⁵.

Valga dejar constancia que la Ley 20.500 rechaza que el voluntario reciba cualquier retribución a cambio. No se contempla expresamente, por ejemplo, el reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione²⁶. Entendemos que los reembolsos no son retribución y, por lo tanto, su pago no constituye ingreso alguno por concepto de trabajo. A esa misma solución llega la legislación laboral, al no considerar remuneración a “las devoluciones de gastos en que se incurra por causa del contrato de trabajo (artículo 41 del Código del Trabajo)”.

Podrían generarse dudas respecto de ciertas regalías a que podrían acceder los voluntarios: ¿recibir una camiseta con el logo de la actividad será una retribución? ¿Acceder a descuentos en tiendas por el hecho de efectuar trabajos de voluntariado lo será? ¿O recibir un bono para la entrada gratuita a un museo? Pareciere ser que la respuesta debe encontrarse en el sentido natural y obvio de la palabra retribución, que significa “recompensa o pago de algo”. Así las cosas, todo lo que signifique un estipendio cuya causa sean los servicios prestados están absolutamente prohibidos. No lo serán, por ejemplo, la entrega de regalos que reciban tanto voluntarios como no voluntarios, etc.²⁷.

IV. PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL TÍTULO XXXIII DEL LIBRO I DEL CÓDIGO CIVIL

Como decíamos, el objetivo inicial de la moción del Ejecutivo era el establecimiento de un marco jurídico nuevo para la constitución de asociaciones voluntarias, estableciendo un régimen paralelo al contenido en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil²⁸. Sin embargo, esta idea original se desbordó, generándose un nuevo régimen general para la obtención de la personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro.

²⁴ BENLLOCH SANZ, Pablo, “Panorama de las relaciones laborales en el tercer sector”, en *Revista Española del Tercer Sector*, 7, (2007), pp. 154 y 155.

²⁵ Por todos, SEMPERE NAVARRO, Antonio, “Actividades de voluntariado y voluntariedad del trabajo”, en *Aranzadi Social*, 10, (2007). Disponible en: www.westlaw.es. Identificador BIB 2007/1295. [Consulta: 20 mayo 2011]; y BENLLOCH SANZ, Pablo, “La actividad del voluntariado: su difícil delimitación con la actividad laboral. Comentario a la STSJ Cataluña, de 6 octubre 2003”, en *Aranzadi Social*, 1, (2004). Disponible en: www.westlaw.es. Identificador BIB 2004/261. [Consulta: 20 mayo 2011].

²⁶ Como si lo señalan expresamente otras legislaciones. Por ejemplo, el artículo 3.1 letra d) y 6 letra e), de la Ley 6/1996, de España.

²⁷ Por ello se ha sostenido que “la cuantía de la compensación por gastos derivados del servicio o actividad no puede ser tal que llegue a identificarse con el concepto de salario”. TORRES LÓPEZ, María Asunción, *op. cit.*, p. 4.

²⁸ *Historia...*, p. 11.

Por lo tanto, lo que examinaremos tiene importancia para determinar un aspecto de suyo trascendente: desde cuándo tienen existencia legal las personas jurídicas sin fines de lucro que reglamentan los artículos 545 y siguientes del Código Civil.

Podemos afirmar que, en Derecho comparado, existen dos sistemas principales para obtener la personalidad jurídica: la inscripción en un registro público, o bien, mediante el transcurso de cierto tiempo desde el depósito de la documentación legalmente requerida en una oficina pública²⁹.

Pues bien, las personas jurídicas reglamentadas en el Título XXXIII adquirirán personalidad jurídica desde que se inscriban en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro (artículo 548 inciso final CC), adscribiéndose el legislador al primer sistema antes descrito. Lo anterior sólo es válido para las corporaciones y fundaciones del Código Civil, pues no ocurre lo mismo en las leyes especiales. En efecto, y a título ejemplar, tratándose de las Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, ellas adquieren personalidad jurídica desde el momento del depósito del Acta constitutiva en la Secretaría Municipal respectiva (artículo 8, Ley 19.418). Aquí se sigue al segundo modelo.

El nuevo estatuto lo podríamos resumir en la siguiente secuencia: acto constitutivo (1), depósito del acto constitutivo (2), objeción a la constitución de las asociaciones y fundaciones (3), corrección de observaciones (4) y archivo y remisión de antecedentes al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (5). En los siguientes párrafos nos referiremos a cada una de estas etapas.

1. Acto constitutivo

El acto por el cual se constituyan las asociaciones o fundaciones constará en escritura pública o privada suscrita ante notario, oficial del Registro Civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde (548 inc. 1° CC).

Se trata de una norma menos exigente que la del Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a Corporaciones y Fundaciones, contenido en el Decreto N°110 de 1979. En efecto, esta última exige una solicitud dirigida al Presidente de la República, patrocinada por abogado habilitado para el ejercicio de la profesión y a la cual debe adjuntarse el acta de constitución reducida a escritura pública.

Debemos constatar que el citado Decreto N°110 será inaplicable para las asociaciones y fundaciones a que se refiere el nuevo estatuto del Título XXXIII del Libro I del Código Civil. En efecto, el artículo 1° del Reglamento señala que “la aprobación de los estatutos de las corporaciones y fundaciones a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, de las modificaciones que en ellos se introduzcan y de los acuerdos que adopten relacionados con su disolución, como asimismo la cancelación de su

²⁹ Vid. MARÍN LÓPEZ, Juan José, “Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones”, en *Asociaciones y fundaciones*, Asociación de profesores de Derecho Civil, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2005, pp. 21 y ss.

personalidad jurídica, se tramitarán en conformidad a las disposiciones del presente Reglamento”. Pues bien, esas materias se encuentran completamente reguladas en el Código de Bello, artículo 546 y siguientes.

Tan efectivo es este aserto, que el nuevo artículo 546 elimina la referencia a las personas jurídicas que “hayan sido aprobadas por el Presidente de la República”, sustituyéndola por la siguiente: que “se hayan constituido conforme a las reglas de este Título”. Más aún, los nuevos artículos 548-1, 548-2 y 548-3 han reglamentado el contenido del acto constitutivo, de los estatutos, de las autoridades inicialmente encargadas de dirigirla y del nombre de la persona jurídica. El artículo 558 regla el procedimiento de modificación y el artículo 559 señala las causales de su disolución.

2. Depósito del acto constitutivo

Copia del acto constitutivo, autorizada por el ministro de fe o funcionario ante el cual fue otorgado, deberá depositarse en la secretaría municipal del domicilio de la persona jurídica en formación, dentro del plazo de treinta días contados desde su otorgamiento. Este plazo no regirá para las fundaciones que se constituyan conforme a disposiciones testamentarias (548 inc. 2º CC).

En esta parte se ha seguido una técnica similar a la de la Ley 19.418, que también contempla el depósito del acto constitutivo ante la Secretaría Municipal respectiva.

El problema que podría verificarse sobre este aspecto, sería el control de la legalidad por parte de los municipios que no cuenten con asesoría letrada. Así, perfectamente podría constituirse una asociación que no se ajuste a la ley y, no obstante, tenga personalidad jurídica por carecer de objeciones por parte de la Secretaría Municipal.

En este caso, la única alternativa para revertir esta situación sería solicitar su disolución por la vía judicial. El nuevo artículo 559 letra c) contempla, entre otras, la disolución, mediante sentencia judicial ejecutoriada, de las asociaciones que estén prohibidas por la Constitución o la ley o que infrinjan gravemente sus estatutos. La procedencia de esta causal de disolución es compleja, por cuanto sólo puede incoarse en juicio iniciado por el Consejo de Defensa del Estado ante previa petición del Ministerio de Justicia.

Esta vía no estará exenta de polémicas, desde que la Excma. Corte Suprema, evacuando el informe de rigor en la tramitación de la iniciativa legal, indicó que tal ejercicio de la acción resulta arbitrario y afecta al principio de igualdad ante la ley, “ya que no se ve motivo para que sólo pueda el Ministerio solicitar al Consejo de Defensa del Estado la iniciación del juicio para obtener la sentencia referida”³⁰.

³⁰ *Historia...*, pp. 365 y 366. Debe destacarse que la Corte Suprema votó desfavorablemente el proyecto que dio lugar a la Ley 20.500, con el voto en contra de los Ministros señor Muñoz y señora Herreros (*Historia...*, pp. 363 y ss.)

3. Objeción a la constitución de las asociaciones y fundaciones

Dentro de los treinta días siguientes a la fecha del depósito, el secretario municipal podrá objetar fundadamente la constitución de la asociación o fundación, si no se hubieren cumplido los requisitos que la ley o el reglamento señalen. No se podrán objetar las cláusulas de los estatutos que reproduzcan los modelos aprobados por el Ministerio de Justicia. La objeción se notificará al solicitante por carta certificada. Si al vencimiento de este plazo el secretario municipal no hubiere notificado observación alguna, se entenderá por el solo ministerio de la ley que no objeta la constitución de la organización, y se procederá de conformidad al inciso quinto (548 inc. 3° CC).

4. Corrección de observaciones

Sin perjuicio de las reclamaciones administrativas y judiciales procedentes, la persona jurídica en formación deberá subsanar las observaciones formuladas, dentro del plazo de treinta días contados desde su notificación. Los nuevos antecedentes se depositarán en la secretaría municipal, procediéndose conforme al inciso anterior. El órgano directivo de la persona jurídica en formación se entenderá facultado para introducir en los estatutos las modificaciones que se requieran para estos efectos (548 inc. 4° CC).

5. Archivo y remisión de antecedentes al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro

Si el secretario municipal no tuviere objeciones a la constitución, o vencido el plazo para formularlas, de oficio y dentro de quinto día, el secretario municipal archivará copia de los antecedentes de la persona jurídica y los remitirá al Servicio de Registro Civil e Identificación para su inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a menos que el interesado solicitare formalmente hacer la inscripción de manera directa. La asociación o fundación gozará de personalidad jurídica a partir de esta inscripción (548 inc. 5° CC).

V. PALABRAS FINALES

La publicación de la Ley 20.500 nos lleva a reflexionar acerca del modo de proponer las leyes que tienen nuestros gobernantes y el poder legislativo, no dejando de asombrarnos la fácil copia y transposición de textos legales foráneos a la realidad nacional. Sin duda, se ha perdido el poder de crear leyes propias, influenciados, quizás, por una malentendida globalización. ¿Qué dirían nuestros codificadores ante esta forma de preparar las leyes? ¿Entenderían que hasta los Mensajes del Ejecutivo son transcripciones literales de las exposiciones de motivos de leyes extranjeras?

Otro punto que siembra inquietud es la ausencia de visión de futuro en las iniciativas legales. Se legisla para el momento presente, pero no para el porvenir. Se trata de resolver un problema puntual, sin analizar la posibilidad de dar soluciones sistemáticas a una pluralidad de conflictos. A ello se debe la sobreabundancia de leyes, unida, además, a la errónea creencia de que a través de la promulgación de normas legales se pone fin a las situaciones de crisis.

Sin perjuicio del desaliento anterior, no podemos dejar de decir que, al final, el proyecto que se transformó en ley tiene una virtud que no poseía en su origen: modificar y dar mayores facilidades para la obtención de la personalidad jurídica de las asociaciones y fundaciones. Estimamos loable la entrega de definiciones legales sobre ambas instituciones, así como la simplicidad y fácil acceso al procedimiento.

En el mismo orden de ideas, consideramos positiva la creación de un registro único que centralice en una sola entidad el registro de los antecedentes relativos a la constitución, modificación, disolución o extinción de todas las personas jurídicas sin fines de lucro, así como aquellos relativos a la composición de los órganos de dirección y administración de las mismas.

Lástima que la virtud no haya sido la causa de la iniciativa legal.

[Recibido el 31 de mayo y aprobado el 20 de junio de 2011]

BIBLIOGRAFÍA

BENLLOCH SANZ, Pablo, “La actividad del voluntariado: su difícil delimitación con la actividad laboral. Comentario a la STSJ Cataluña, de 6 octubre 2003”, en *Aranzadi Social*, 1, (2004). Disponible en: www.westlaw.es. Identificador BIB 2004/261. [Consulta: 20 mayo 2011].

_____. “Panorama de las relaciones laborales en el tercer sector”, en *Revista Española del Tercer Sector*, 7, (2007).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley N°20.500*, Disponible en: www.bcn.cl. [Consulta: 23 mayo 2011].

LYON PUELMA, Alberto, *Personas Jurídicas*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003.

MARÍN LÓPEZ, Juan José, “Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones”, en *Asociaciones y fundaciones*, Asociación de profesores de Derecho Civil, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2005.

MÁRQUES SILLERO, Carmen, “La exención de las fundaciones en el impuesto sobre sociedades. Conforme a la Ley 49/2002”, Madrid, La Ley, 2007.

QUESADA SÁNCHEZ, Antonio, “La personalidad jurídica de la asociación en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo”, en *Actualidad Civil*, 1, (2003). Disponible en: www.laleydigital.es. Identificador La Ley 206/2003. [Consulta: 20 mayo 2011].

- SALVADOR CODERCH, Pablo y SEUBA TORREBLANCA, Joan Carles, “Fundaciones, interés general y títulos de aportación”, en *Diario La Ley*, 1998. Disponible en www.laleydigital.es. Identificador La Ley 11810/2001. [Consulta: 20 mayo 2011].
- SÁNCHEZ CID, Ignacio y BATUECAS CALETRÍO, Alfredo, *Lecciones de Derecho Civil*, Salamanca, CISE – U. de Salamanca, 2006.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio, “Actividades de voluntariado y voluntariedad del trabajo”, en *Aranzadi Social*, 10, (2007). Disponible en: www.westlaw.es. Identificador BIB 2007/1295. [Consulta: 20 mayo 2011].
- TORRES LÓPEZ, María Asunción, “Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad”, en *Actualidad Administrativa*, 19, (2000). Disponible en: www.laleydigital.es. Identificador La Ley 17242/2001. [Consulta: 15 mayo 2011].
- VARAS BRAUN, Juan Andrés, “Los fines en las personas jurídicas no lucrativas”, en PIZARRO WILSON, Carlos (coordinador) en *Estudios de Derecho Civil IV*, Santiago, Legal Publishing, 2009.

