

La Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública

Academia Judicial de Chile

Con la dictación Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública se ha pretendido contar con una normativa legal común que permita una participación ciudadana real y efectiva a través de las asociaciones, que incentive su creación así como su participación en actividades de interés general, posibilitándoles el acceso a recursos públicos para el financiamiento de sus programas y proyectos.

Los fundamentos de esta ley son la libertad de asociación y el principio participativo.

La Libertad de asociación, por mandato constitucional, artículo 19 n° 15 de la Constitución Política de la República, constituye un derecho que el Estado debe reconocer, amparar y garantizar en su adecuada autonomía, lo que se posibilita con la regulación que brinda esta ley.

Se trata de un derecho que refleja una tendencia natural de las personas a reunirse en torno a un objetivo común y constituye, en esas circunstancias, un instrumento de participación ciudadana de innegable importancia en la preservación de un régimen político- democrático.

El principio participativo, tiene como piedra angular, una relación de cooperación entre el Estado y el individuo y no una relación de sumisión de los sujetos a la autoridad. Ello trae como consecuencia una activa intervención de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable¹.

Ámbito de aplicación de la Ley

La ley establece un régimen mínimo y común que proporciona un marco legal para todas aquellas asociaciones que no tienen un estatuto jurídico especial que las regule, tales como partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, juntas de vecinos, etc.

Su ámbito de aplicación son las asociaciones sin fines de lucro, lo que permite excluir a las sociedades civiles y mercantiles, cuya naturaleza y finalidades no responden a la esencia comúnmente aceptada de las asociaciones.

¹ En el Mensaje del Ejecutivo se afirma que: “En estas condiciones, la existencia de un marco que favorezca una participación ciudadana efectiva, por un lado, hace partícipes de las decisiones a los propios ciudadanos, posibilitando el ensanchamiento de la democracia.

Por el otro, permite una actuación eficiente de los órganos del Estado encargados de tomar decisiones públicas, toda vez que se toma conocimiento de los distintos intereses en juego, del grado de aceptación de las medidas y se perfeccionan técnicamente las decisiones con aportes externos”. Historia de la Ley N° 20.500, p.7, en www.bcn.cl

El contenido de la ley

La ley se estructura sobre la base de cuatro títulos, que se refieren respectivamente: a las Asociaciones sin fines de lucro, a las Organizaciones de interés público, al establecimiento de un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público y a las modificaciones de algunos cuerpos legales.

A continuación nos referiremos a los aspectos más relevantes de cada uno de estos títulos.

A. Las Asociaciones sin fines de lucro

Este título se encuentre dividido en dos párrafos, referidos el primero al derecho de asociación, y el segundo, al registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro.

Respecto al derecho de asociación, la ley consagra expresamente el derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos (artículo 1º); siendo deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Consecuente con este derecho, en su fase negativa, se establece que nadie puede ser obligado a constituir una asociación, ni a integrarse o permanecer en ella; la afiliación es libre, personal y voluntaria (artículo 2º).

Concordante con lo previsto por nuestra Constitución y tratados internacionales² se prohíben las asociaciones contrarias a la moral, el orden público y la seguridad de Estado. Se precisa, además, que sus actos no pueden ser contrarios a la dignidad y el valor de las personas, al régimen de derecho y al bienestar general de la sociedad (artículo 1º).

La constitución de las asociaciones y la concesión de su personalidad jurídica ahora son íntegramente reguladas en el Código Civil, en el título XXXIII del Libro I que ha sido modificado sustancialmente por esta ley. Con anterioridad, su regulación, en lo medular, estaba entregada a un reglamento, el DS N° 110 de 1979, del Ministerio de Justicia, Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones. Veremos más adelante que concordantemente con el derecho de asociación, reconocido constitucionalmente y por esta ley, se facilita y resulta más expedita la concesión de su personalidad jurídica.

La ley N°20.500 prevé también la libertad para constituir agrupaciones que no gocen de personalidad jurídica. En estos casos la responsabilidad frente a terceros es de aquellas personas jurídicas o naturales que contraen las obligaciones en interés de los fines de la agrupación.

² Artículo 19 n° 15 inciso 4º de la Constitución Política de la República; Artículo 22, número 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 16, número 2 de la Convención Americana sobre derechos humanos.

El párrafo segundo versa sobre el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (artículos 8 al 14), a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación. La información contenida en el Registro se actualizará sobre la base de documentos autorizados por las municipalidades y demás órganos públicos que indique el reglamento que se dictará al efecto.

En el Registro se inscribirán los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de las asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil; las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la ley N° 19.418; y las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales que determine el reglamento.

Cabe considerar que los tribunales de justicia deben remitir a este registro las sentencias ejecutoriadas que disuelvan las asociaciones de conformidad al artículo 559 del Código Civil.

B. De las Organizaciones de interés público

Este título prevé dos párrafos, el primero sobre la calidad de interés público y el segundo, sobre el voluntariado.

La ley define a las organizaciones de interés público como aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan por finalidad 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 concurren al voluntariado y estén inscritas en el Catastro de organizaciones de interés público; que está a cargo del Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de interés público.

Por el ministerio de la ley de les da este carácter a las organizaciones comunitarias funcionales, las juntas de vecinos y uniones comunales constituidas de conformidad a la ley N° 19.418³ y las comunidades y asociaciones indígenas reguladas por la ley N° 19.253.

Las organizaciones de voluntariado, por su parte, son organización de interés público cuya actividad principal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros y que se lleva a cabo de forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneraciones a sus participantes.

C. Del Fondo de Fortalecimiento de las organizaciones de interés público.

En esta ley se establece un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público conformado, principalmente, por aportes de la ley de presupuestos y con aportes de cooperación internacional que las organizaciones reciban a cualquier título. Estos recursos

³ La Ley N° 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias define en su artículo 2° a las organizaciones comunitarias funcionales y a las juntas de vecinos en los siguientes términos:
a) Organizaciones comunitarias funcionales: Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.
b) Juntas de vecinos: Las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

estarán destinados al financiamiento de proyecto o programas nacionales o regionales que se ajusten a los fines específicos de las organizaciones de interés público.

La ley crea y regula la composición y atribuciones del Consejo Nacional y de los Consejos regionales del Fondo, reenviando al reglamento del Consejo el señalamiento de otras funciones. Básicamente ellas se vinculan con la aprobación de las bases generales y postulación de proyectos y programas que financiera el fondo, así como su adjudicación.

La función ejecutiva del fondo está radicada en el Ministerio de la Secretaría General de Gobierno que, además, actúa como su soporte técnico.

D. Las Modificaciones a otros cuerpos legales

Por la incidencia que tiene la aplicación de esta ley, ella contempla la modificación a diversos cuerpos legales. A continuación precisaremos sus modificaciones sustanciales⁴:

1. A la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de de Bases Generales de la Administración del Estado.

Se agrega un título IV denominado de la participación ciudadana en la gestión pública. Se reconoce el derecho de las personas para participar en las políticas, programas, planes y acciones del Estado.

Los órganos de la administración del Estado establecerán las modalidades formales y específicas de participación, que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, las que mantendrán actualizadas y las darán a conocer a través de medios electrónicos u otros.

La Ley N° 20.500 estipula la conformación de un Consejo de la Sociedad Civil, que será un órgano de carácter consultivo que gozará de autonomía en la toma de decisiones, conformado de manera representativa, diversa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo. Su objetivo es profundizar la participación ciudadana a través de un acompañamiento en la toma de decisiones y en el seguimiento de las políticas públicas impulsadas por los órganos de la administración del Estado.

2. A la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

Las modificaciones apuntan a otorgar atribuciones al Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil que se crea en reemplazo del Consejo económico social y cultural.

Habrà un reglamento, elaborado sobre la base de un reglamento tipo propuesto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que el alcalde someterá a la aprobación del concejo municipal, en el cual se determinará la integración, organización, competencia y

⁴ Hemos excluido la referencia a las modificaciones en la ley de los Tribunales Electorales Regionales y al DFL. n°1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno porque ellas en el contexto de la ley son menores.

funcionamiento de este Consejo, como también la forma en que podrá autoconvocarse, cuando así lo solicite, por escrito, un tercio de sus integrantes.

El Consejo será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna, podrán también integrarla aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

Las municipalidades deberán proporcionar los medios necesarios para el funcionamiento del Consejo.

Es deber del Consejo, entre otras, en el mes de marzo de cada año, pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo municipal, y podrá interponer el recurso de reclamación.

Es reemplazado el artículo 99, referido a la facultad para convocar a plebiscito comunal sobre materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plano comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal. La convocatoria puede realizarla el alcalde con acuerdo del concejo; el alcalde, a requerimiento de concejo municipal, por acuerdo de 2/3 de sus respectivos integrantes, de oficio, o a petición de los 2/3 de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil; y el alcalde, por iniciativa del 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales.

3. A la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias

Se establece la obligación de las municipalidades de enviar al Servicio de Registro Civil e Identificaciones, semestralmente una copia con respaldo digital de los registros de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias que se constituyan en su territorio para que sean incorporadas al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro⁵.

Se consagra que las uniones comunales de juntas de vecinos y las uniones comunales de organizaciones comunitarias funcionales podrán agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional. Un reglamento establecerá el funcionamiento de este tipo de asociaciones, garantizando la debida autonomía en sus distintos niveles de funcionamiento. Las federaciones y confederaciones gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de realizar el depósito de su acta constitutiva y estatutos en la secretaría municipal del domicilio donde reconozcan su domicilio.

4. Modificaciones al Código Civil, a su Libro I, título XXXIII sobre las Personas Jurídicas

⁵ Misma obligación tendrá el Ministerio de Justicia respecto de las Corporaciones y Fundaciones preexistentes que se encuentren incorporadas al registro de personas jurídicas a cargo del Ministerio. Tanto los secretarios municipales como el ministerio tienen el plazo de un año de la entrada en vigencia de la ley para cumplir con esta obligación.

Como anticipábamos la ley N°20.500 introduce una serie de modificaciones en este título del Código Civil, con pretensiones de regular de manera integral la concesión de personalidad jurídica a corporaciones, ahora también denominadas asociaciones, y fundaciones.

Los procedimientos de concesión de personalidad jurídica, que antes de la entrada en vigencia de la ley⁶ se encontraban en curso, continuarán hasta su conclusión de conformidad a la regulación antigua (DS N° 110 de 1979, del Ministerio de Justicia, Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones), en caso de haberse formulado observación a la constitución o a los estatutos. Lo mismo acontecerá en caso de procedimientos pendientes que tienen por objeto la cancelación de la personalidad jurídica, aprobación de reforma de estatutos y acuerdos relacionados con la disolución de las corporaciones.

En los demás casos, el interesado podrá acogerse a las normas de la ley N° 20.500⁷.

En la regulación prevista por la ley, la estructura básica para obtener la concesión de la personalidad jurídica es bastante sencilla (artículos 548, 548-1):

a) El primer paso es la constitución de la corporación o fundación, por una escritura pública o privada, suscrita ante notario, oficial del registro civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde. En el acto constitutivo deben individualizarse las personas que comparecen a otorgarlo, expresándose la voluntad de constituir una persona jurídica; se aprobarán los estatutos y serán designadas las autoridades inicialmente encargada de dirigir las.

b) Copia del acto constitutivo, autorizado por el funcionario ante el cual fue suscrito debe depositarse en la secretaría municipal del domicilio de la persona jurídica en formación.

El plazo para ello es de 30 días contados desde su otorgamiento, plazo que no rige tratándose de fundaciones que se constituyen conforme a disposiciones testamentarias.

c) Si no existen observaciones o ha transcurrido el plazo para formularlas, dentro de 5° 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 lucro⁸. A partir de esa inscripción la asociación o fundación gozará de personalidad jurídica.

d) Eventualmente el secretario municipal puede objetar la constitución de estas personas jurídicas, en el plazo de 30 días contados desde el depósito, fundado en el incumplimiento de los requisitos señalados por la ley o el reglamento.

⁶ La ley fue publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero del año 2011. Sin embargo, de conformidad a la disposición segunda transitoria fue previsto un periodo de vacancia de 12 meses en determinadas materias que ella regula: el registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro y las modificaciones al Código Civil, en ese título.

⁷ Artículo 4º transitorio de la Ley N°20.500

⁸ El interesado puede solicitar formalmente realizar de manera directa la inscripción.

De existir observaciones ellas deben ser subsanadas en el plazo de 30 días contados desde la notificación por carta certificada al solicitante. 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.

Requisitos y restricciones

Los requisitos sustanciales que deben cumplir las corporaciones y fundaciones, para su constitución, los encontramos en las disposiciones esenciales que deben contener los estatutos, previstos en el artículo 548-2 de Código Civil:

- a) El nombre y domicilio de la persona jurídica;
- b) La duración, cuando no se la constituya por tiempo indefinido;
- c) La indicación de los fines a que está destinada;
- d) Los bienes que forman su patrimonio inicial, si los hubiere, y la forma en que se aporten;
- e) Las disposiciones que establezcan sus órganos de administración, cómo serán integrados y las atribuciones que les correspondan, y
- f) Las disposiciones relativas a la reforma de estatutos y a la extinción de la persona jurídica, indicándose la institución sin fines de lucro a la cual pasarán sus bienes en este último evento.

Tratándose de una corporación sus estatutos, además, deberán determinar los derechos y obligaciones de los asociados, las condiciones de incorporación y la forma y motivos de exclusión.

Tratándose de una fundación sus estatutos, además, deberán precisar los bienes o derechos que aporte el fundador a su patrimonio, así como las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios.

En todo caso, y para facilitar el trámite, el Ministerio de Justicia dispondrá de ciertos formularios que contienen estatutos-tipo, que se pueden emplear porque ya se encuentran homologados o aprobados por la autoridad. En este caso, no caben objeciones por parte del secretario municipal.

En cuanto al nombre de estas personas jurídicas debe hacer referencia a su naturaleza, objeto o finalidad. Además, hay que considerar que existen restricciones: no puede coincidir o tener similitud susceptible de confusión con otra persona jurídica u organización vigente, ni pública ni privada, ni con personas naturales, salvo el consentimiento expreso del interesado o sus sucesores, o hubieren transcurrido 20 años desde su muerte (art.584-3).

En cuanto al objeto, ni corporaciones ni fundaciones persiguen fines de lucro. La Corporación tiene objetivos de interés común a los asociados. La fundación persigue un fin determinado de interés general.

En cuanto a los medios, las corporaciones deberán contar con aquellos que garanticen el cumplimiento de sus fines; y consisten básicamente en los bienes que conforman su patrimonio inicial, si los hubiere; aportes ordinarios y extraordinarios que la asamblea imponga a los asociados de conformidad a sus estatutos. Su patrimonio también lo integran los bienes que adquiriera a cualquier título (art.556).

En el caso de las fundaciones, su estatuto debe precisar los bienes o derechos que aporta el fundador a su patrimonio, así como las reglas básicas de aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales. Su patrimonio también lo integran los bienes que adquiriera a cualquier título.

Organización interna (arts.550, 551, 551-1,551-2)

Respecto a la organización de las asociaciones queda entregado a los estatutos, como se señaló, contar con disposiciones que establezcan sus órganos de administración, su integración y atribuciones.

La dirección y administración de una asociación recae en un directorio de, a lo menos, 3 miembros. Ellos no pueden ser personas condenadas a pena aflictiva. Su mandato puede extenderse hasta 5 años. Ellos ejercerán su cargo gratuitamente.

El presidente del directorio lo es también de la asociación y la representa judicial y extrajudicialmente, quien detenta las demás atribuciones que el estatuto le señale.

El directorio sesiona con la mayoría absoluta de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de sus miembros asistentes, en caso de empate decide el presidente. El directorio está obligado a rendir cuenta de la inversión de fondos y de la marcha de la asociación. En el ejercicio de sus funciones responden solidariamente hasta culpa leve por los perjuicios que causaren a la asociación⁹.

La mayoría de los miembros de una corporación que cuente con voto deliberativo, según los estatutos, es considerada como una asamblea o reunión legal de la corporación entera. Ella se reunirá ordinariamente una vez al año y extraordinariamente cuando lo exijan los intereses de la asociación; sin perjuicio de lo que puedan establecer los estatutos.

⁹ El director que desee salvar su responsabilidad por algún acto o acuerdo del directorio, deberá hacer constar su oposición y dar cuenta de ello en la próxima asamblea.

Los miembros de una corporación quedan sometidos a su estatuto y a las sanciones que en virtud del mismo les apliquen sus órganos competentes. La potestad disciplinaria que le corresponde a una asociación sobre sus asociados se ejercerá a través de una comisión de ética u otro organismo de similar naturaleza. Sus facultades las debe ejercer mediante un procedimiento racional y justo, con respeto a los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos confieran a sus asociados (art. 553).

La fiscalización de las asociaciones y fundaciones corresponde al Ministerio de Justicia (art.557).

Término de la personalidad jurídica de las corporaciones

Causales

Según el Código Civil, artículo 559, las corporaciones pueden disolverse válidamente:

- a) Por el vencimiento del plazo de su duración, si lo hubiera;
- b) Por acuerdo de la asamblea general extraordinaria. Se requiere para ello de la aprobación de los 2/3 de los asociados que asistan a la respectiva asamblea (art.558).
- c) Por sentencia judicial ejecutoriada, dictada en juicio incoado por el Consejo de Defensa del Estado, a petición fundada del Ministerio de Justicia, en caso de:
 - 1) estar prohibida por la Constitución o la ley o infringir gravemente sus estatutos, o 2) haberse realizado íntegramente su fin o hacerse imposible su realización, y
- d) Por las demás causas previstas en los estatutos y en las leyes.

Efectos

La disolución de una corporación tiene como efecto la disposición de sus propiedades en la forma prevista en sus estatutos, y a falta de previsión para este caso, pasan al Estado con el deber de aplicar los bienes a objetos análogos a los de la institución, que señalará el Presidente de la República (art. 561 CC).

Cabe precisar que, de conformidad al artículo 556 inciso final, las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación no podrán distribuirse entre los asociados ni aún en caso de disolución.

Las Fundaciones

Es necesario considerar en su regulación, la remisión que efectúa el artículo 563 a la aplicación de los artículos 549 al 561, que reglan las corporaciones y los miembros que la componen, a las fundaciones y a los miembros que la administran. Por ello se le aplican, conforme la referencia a estos artículos, las modificaciones que introduce la ley N°20.500 ya indicadas.