



## **WORLD MOVEMENT *for* DEMOCRACY**

*Confronting the Challenges to Democracy in the 21<sup>st</sup> Century*

National Endowment for  
Democracy, Secretariat

1025 F St., NW, Suite 800  
Washington, D.C. 20004

Tel: + 202-378-9700  
Fax: +202-378-9889

world@ned.org  
www.wmd.org

# La Defensa de la Sociedad Civil

*Estudio de Las Leyes y Regulaciones  
Que Rigen Las Organizaciones de  
La Sociedad Civil en  
Chile*

Preparado por:  
María Inés De Ferrari

\*Las declaraciones y opiniones expresadas en este reporte son las del autor y no reflejan las del World Movement for Democracy, el National Endowment for Democracy, o el International Center for Not-for-Profit Law.

## MARCO JURIDICO

### **Marco Constitucional**

El Artículo 1 de la Constitución (promulgada en 1980, pero modificada varias veces como parte del proceso de transición a la democracia)<sup>1</sup> establece dos disposiciones que apuntan al fortalecimiento de la sociedad civil chilena:

- *“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”;*
- Es deber del Estado *“promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”*

El Art. 8º consagra el principio de publicidad de los organismos públicos: *“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.* Esta norma es clave para las organizaciones de la sociedad civil (OSC's), ya que les permite acceder a información relevante que está en manos de los órganos del Estado.

El Art. 19 establece los siguientes derechos fundamentales vinculados a la sociedad civil:

- **Libertad de asociación (Art. 19 No. 15):** Opera sin permiso previo, sin necesidad de registro público, con afiliación voluntaria; y teniendo como limitaciones la moral, el orden público y la seguridad del Estado. Los partidos políticos no tienen el monopolio de la participación ciudadana; a pesar de que el sistema electoral binominal dificulta enormemente que existan candidaturas competitivas de independientes que no tengan apoyo directo de un partido político.
- **Libertad de opinión y de información (Art. 19 No. 12):** Se autoriza el derecho a emitir opiniones sin censura previa, lo que no obsta a que ciudadanos y ciudadanas tengan que responder frente a posibles infracciones derivadas del ejercicio de este derecho (por ejemplo: delitos de injurias, calumnias, etc.). La *“Ley en ningún caso podrá establecer el monopolio estatal de los medios de comunicación social”;* pero no habiendo tampoco garantía de que los medios de comunicación sean manejados por grupos que representen las diferentes tendencias políticas, sociales o culturales.
- **Libertad de reunión (Art. 19 No. 13):** Se reconoce constitucionalmente el derecho a reunirse sin permiso previo, sin armas.

### **Marco Legal**

Dos aclaraciones previas: a) **Chile es un Estado unitario** (Art. 3 de la Constitución), por lo que cuenta con un ordenamiento jurídico único para todo el territorio nacional; y b) **son diversas las leyes específicas** que regulan determinadas organizaciones sociales (por ejemplo: partidos

---

<sup>1</sup> Disponible en Internet: [http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf), última consulta: 14 de octubre de 2010.

políticos, sindicatos, iglesias, juntas de vecinos, etc.). En este informe se dará cuenta básicamente, de la normativa referida a las denominadas **personas jurídicas sin fines de lucro** (PJSFL), figura legal con la que opera la mayor parte de las ONGs del país.

Las PJSFL están reguladas por el **Código Civil** (promulgado en 1855, ha sido objeto de múltiples modificaciones posteriores).<sup>2</sup> El Art. 545 establece: *“Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles y de ser representada judicial y extrajudicialmente”*. Luego, este mismo artículo en su inciso 2 establece: *“Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.”*

El **Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica (2004)**,<sup>3</sup> que también establece las condiciones y pasos a seguir para obtenerla y conservarla.

Un hito tremendamente relevante para el ejercicio de derechos de las OSC's es la promulgación de la **Ley No. 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, que entró en vigencia en abril de 2009**). Esta permite que el principio constitucional ya mencionado, se materialice de mejor manera. La ley diferencia dos principios de Transparencia Pública: *a) activa: referida a la obligación de mantener información específica enumeradas en la propia ley, a disposición permanente de la comunidad a través de los sitios electrónicos de los organismos públicos; esta información debe actualizarse mensualmente; y b) pasiva: que corresponde al derecho de las personas, sin discriminación alguna, de solicitar y recibir información sobre todos los actos de los órganos de la Administración del Estado. Esta ley estableció además la creación del Consejo para la transparencia, órgano autónomo del estado encargado de velar por el cumplimiento y difusión de la ley. Están afectos íntegramente a la ley los servicios públicos del poder ejecutivo y los municipios. Con régimen especial las empresas del estado, las FFAA, las Universidades Estatales y el Parlamento, a quien solo aplica el principio de transparencia pasiva.*

Por último, hay que señalar que el Congreso Nacional acaba de aprobar una **Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**<sup>4</sup> que, actualmente, se encuentra en proceso de promulgación por parte del Ejecutivo. Esta norma introduce diversas modificaciones en materia de sociedad civil, pero a ellas nos referiremos en el parágrafo V de este informe.

Finalmente, es importante mencionar que el gobierno de la presidenta Bachelet, se propuso llevar adelante una Agenda Pro Participación Ciudadana, que el año 2008 se plasmó en la firma del “Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en la gestión pública.” Este estableció las siguientes medidas que debían implementar todos los órganos de la administración pública:

- El establecimiento de una Norma General de Participación;
- La realización de un cuenta Pública Anual a la ciudadanía;
- El establecimiento de Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, cuya integración debe obedecer a los principios de diversidad, representatividad y pluralismo; y

---

<sup>2</sup> Disponible en Internet: <http://biblioteca.vitanet.cl/colecciones/300/340/346/civil.pdf>, última consulta: 14 de octubre de 2010.

<sup>3</sup> En adelante, **Reglamento de Personas Jurídicas**.

<sup>4</sup> Véase la tramitación de este proyecto de ley en: [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=3888&prmBL=3562-06](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3888&prmBL=3562-06), última consulta: 14 de octubre de 2010.

- Difusión pública de la información relevante de sus políticas, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

Si bien hubo bastante expectativa en torno a esta agenda, a casi un año de finalizado el gobierno de Bachelet, no se conocen aún públicamente evaluaciones amplias de ella que permitan argumentar si las medidas permitieron avanzar en el objetivo propuesto. Es claro eso sí que en términos generales no hubo un cambio muy notorio en relación a las anteriores administraciones.

## **ESTABLECIMIENTO Y REGISTRO**

### ***Tipos Organizativos***

Como ya se dijo antes, el Art. 545 del Código Civil distingue dos tipos de personas jurídicas: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. Las primeras se forman por un conjunto de miembros que se asocian entre sí para la consecución de un fin común de carácter específico. Las segundas nacen de un fundador que aporta un patrimonio inicial, afecto a una determinada finalidad. Nuestra legislación (ni el Código Civil ni el Reglamento de Personas Jurídicas) establece un mínimo de miembros exigibles para la constitución de estas entidades.

No hay que olvidar que son diversas las leyes específicas que regulan determinados tipos de organizaciones, además de otras normas legales que generan algunas instancias de participación ciudadana.<sup>5</sup>

El Reglamento de Personas Jurídicas establece que el **Registro** de estas entidades será llevado por el Ministerio de Justicia (Art. 37).

La normativa general referida en este informe (Constitución, Código Civil y Reglamento de Personas Jurídicas) no establece **propósitos predeterminados** por el Estado para las PJSFL, sino restricciones de rango legal, por ejemplo: moral, orden público y seguridad del Estado.

### ***Estado de beneficio público***

Independiente de la existencia de otras normas, el marco jurídico chileno cuenta con una ley, orientada a conceder exenciones tributarias a empresas que hagan donaciones a algunos tipos de PJSFL en temáticas específicas (por ejemplo cultura y educación). Se trata de la Ley No. 19.885 de 2003 sobre **“el buen uso de donaciones a personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”** (2009).<sup>6</sup> Las entidades beneficiadas con esta normativa son las PJSFL reconocidas en el Código Civil, es decir, corporaciones y fundaciones. Pero, en este caso, la Ley N° 19.885 establece que tales entidades deben prestar servicios de relevancia social comprobables bajo estándares y procedimientos establecidos por el estado.

---

<sup>5</sup> Sólo a modo de ejemplo, dos leyes sobre organizaciones sociales: Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (1996, última modificación: 2002); Ley N° 19.638 sobre Constitución jurídica de Iglesias y organizaciones religiosas (1999). Un ejemplo de una norma que genera espacios de participación ciudadana es la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994, última modificación: 2010).

<sup>6</sup> Disponible en Internet: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213294>, última consulta: 30 de noviembre de 2010.

Existen dos modalidades de donación: a) donación directa a las instituciones indicadas en el párrafo precedente; y b) donación al denominado **Fondo Mixto de Apoyo Social**, administrado por el Poder Ejecutivo a través de un Consejo, presidido por el Ministro de Planificación y Cooperación e integrado por otras personalidades, tanto públicas como privadas. Este Consejo tiene, entre otras funciones, la de calificar a las entidades destinatarias de los beneficios derivados de la ley (Art. 4). El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es el encargado de elaborar y mantener un Registro de las instituciones calificadas por el Consejo y que son potenciales donatarias (Art. 5). Éstas deben presentar proyectos específicos, que luego deben rendir, además de acreditar su vigencia, funcionamiento efectivo y el cumplimiento de sus fines estatutarios. (Art. 5 (b)).

Los beneficios establecidos en esta ley dicen relación con un descuento tributario que tiene como límite el 5 % de la renta líquida imponible del donante (Art. 10). Algunos consideran este tope como insuficiente, significando *“un retroceso respecto de la situación previa a la ley, dado que los regímenes preexistentes permitían en algunos casos hasta el 10 % de dicha renta.”*<sup>7</sup>

El Ministerio Secretaría General de Gobierno, que tiene como una de sus responsabilidades relacionar al Gobierno con la sociedad civil, cuenta con un **Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil** que, en este año 2010, asciende a \$ 870.877.000 (lo que equivale a U\$ 1.800.000 dólares). Este fondo beneficia, esencialmente, a cuatro tipos de OSC's:

- Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, reguladas por la Ley N° 19.418;
- Asociaciones y Comunidades Indígenas, reguladas por la Ley N° 19.253;
- Corporaciones y Fundaciones de Derecho Privado ( definidos en el Código Civil y Reglamento de Personas Jurídicas); y
- ONG's de Desarrollo, reguladas por el D.S. 292, del Ministerio de Justicia, año 1993.<sup>8</sup> Requisito fundamental es tener personalidad jurídica (aprobada y registrada).

En relación al año 2009, el año 2010 este fondo disminuyó el total a repartir. Uno de los argumentos del Ejecutivo fue el recorte presupuestario requerido a raíz del terremoto, ocurrido el 27 de febrero de 2010. Cada organización puede recibir entre \$4.000 (US) y \$20.000 (US) dependiendo entre otras cosas, de si el proyecto es local o nacional. En ambos casos el período de ejecución no puede superar un año.

### ***Barreras de Entrada***

Como se señaló más arriba, si bien el derecho de asociación tiene en Chile un **carácter libre**, lo que implica que las OSC's no necesariamente deben estar registradas en algún organismo estatal. Sin embargo, en la práctica, para recibir fondos públicos es necesario poseer el estatus legal de persona jurídica aprobada y registrada. Esto es una dificultad no menor, sobre todo para las organizaciones sociales de base. La nueva legislación aprobada, que se encuentra en el Tribunal

---

<sup>7</sup> Instituto Libertad y Desarrollo, “El aporte de la sociedad civil en Chile”, en *Temas Públicos*, N° 770, 12 de mayo de 2006, p. 3. Disponible en Internet: [http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch3974/deploy/tp%20770.pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3974/deploy/tp%20770.pdf), última consulta: 14 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> Véase el sitio: <http://www.portalciudadano.cl/>, última consulta: 14 de octubre de 2010.

Constitucional (Ley de Asociación y Participación Ciudadana), apunta en gran medida a superar esta barrera, más que fomentar la participación en sí misma.

Según el Art. 546 del Código Civil cada una de las corporaciones y fundaciones deben ser aprobadas por el Presidente de la República. El Art. 23 del Reglamento de Personas Jurídicas dispone: *“El Presidente de la República concederá o denegará la aprobación solicitada, según el mérito que arrojen los antecedentes respectivos,”* pudiendo incluso determinar las modificaciones que estime necesarias (inciso 2). Esto también cambiará con el recientemente aprobado Proyecto de Ley de Asociación y Participación Ciudadana que veremos en la conclusión.

En la práctica, la aprobación en cuestión de establecimiento de una corporación o fundación está en manos del Ministerio de Justicia, que actúa como intermediario ante el Presidente. Los plazos son tremendamente variables, habiendo agrupaciones que obtienen en un par de meses su personería jurídica y otras que pueden tardar más de un año, no habiendo explicaciones lógicas para ello y lo que se presta para variadas interpretaciones. Pero, en la práctica, salvo excepciones que desconocemos, no hay casos que no se acojan a tramitación solicitudes de personería jurídica.

El Art. 559 dispone: *“Las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su existencia”*. Sin embargo, la Jurisprudencia ha contradicho esta última norma, señalando que las personas jurídicas sólo pueden ser disueltas a partir de una sentencia judicial, fundada en una ley específica.<sup>9</sup> Esta Jurisprudencia se apoya, básicamente, en la libertad constitucional de asociación (Art. 19 N° 15). Hay que considerar que, históricamente, el Código Civil (1855) es anterior a la Constitución (1980).

Como regla general, no existen en el marco jurídico chileno limitaciones de tipo personal para fundar o formar parte de una determinada organización. Las limitaciones de carácter personal deben entenderse por vía excepcional. Por ejemplo, el Art. 8° del Reglamento de Personas Jurídicas dispone: *“Salvo disposición estatutaria expresa, no podrán ser directores las personas condenadas por crimen o simple delito en los quince años anteriores a la fecha a que pretenda designarlos.”* Como se aprecia, esta limitación dice relación con la calidad de director y no de miembro, amén de que ello puede ser salvado por una disposición estatutaria expresa.

La constitución de las PJSFL debe realizarse por instrumento privado, reducido a escritura pública (ante notario o escribano). Deben adjuntarse estatutos que, a lo menos, deben incluir lo siguiente: a) indicación del nombre y domicilio de la entidad, b) fines que se propone y medios económicos de que dispondrá, c) normas referidas a los socios, y d) órganos de administración.

La solicitud de aprobación al Presidente de la República, efectuada a través del Ministerio de Justicia, debe hacerla un abogado legalmente habilitado. Por tanto, desde una perspectiva económica, este procedimiento es una barrera de entrada al tener que pagar honorarios a los mencionados profesionales autorizados para tramitar la personalidad jurídica. Esto también cambiará con la nueva ley sobre Asociación y Participación Ciudadana que veremos en la conclusión.

---

<sup>9</sup> Por ejemplo: Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago de 25 de agosto de 1986 (*Gaceta Jurídica*, N° 28, Santiago, p. 28), criterio reiterado en sentencia de 16 de septiembre de 1992 (*Gaceta Jurídica*, N° 147, Santiago, pp. 33 y 34). Citadas por: Cruz-Coke, Carlos, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Fines Terrae, Santiago, 2009, p. 466.

Las PJSFL en funcionamiento pueden solicitar un **certificado de vigencia** que acredita el carácter de persona jurídica aprobada y registrada ante el Estado de Chile (Art. 38 del Reglamento). Para esto, se debe acreditar el cumplimiento de diversas exigencias que impone el Reglamento, entre las que se podemos mencionar: memorias, balances y copias de las actas de Asamblea de elección de Directorio y/o de la sesión del Directorio en la que se eligió a las autoridades de la entidad de que se trate. Una solicitud para un certificado debe realizarse con una periodicidad anual. No se hace distinción entre entidades de origen nacional o extranjero.

## **SUPERVISIÓN Y APLICACIÓN DEL GOBIERNO**

### ***Autoridades Reguladoras***

Conforme al ordenamiento constitucional chileno, las exigencias jurídicas a las OSC's deben establecerse por vía legal o reglamentaria. Por tanto, las autoridades encargadas de regular a estas entidades son el Congreso Nacional (para la aprobación de leyes) y el Gobierno (para efectos del ejercicio de su potestad reglamentaria).

En la actualidad, son dos los ministerios que se relacionan directamente con el funcionamiento de las OSC's: a) el Ministerio de Justicia que ejerce la potestad reglamentaria en materia de PJSFL, y b) el Ministerio Secretaría General de Gobierno a través de la División de Organizaciones Sociales (DOS), entidad que tiene a su cargo las políticas públicas relativas a la participación ciudadana y de la sociedad civil.

### ***Gobierno Interno***

Las PJSFL, conforme al Reglamento de Personas Jurídicas, son gobernadas por un Directorio que *“se elegirá anualmente en una Asamblea General ordinaria, en la cual cada miembro sufragará por una sola persona [...]”* (Art. 10). Asimismo, este Directorio deberá elegir, de entre sus miembros, un Presidente, un Secretario y un Tesorero (Art. 11).

Según lo dispone el Art. 14 del mismo Reglamento, las funciones del Directorio son las siguientes: a) vigilar la institución y administrar sus bienes, b) citar a asambleas ordinarias y extraordinarias, c) someter a la aprobación de la Asamblea General los reglamentos que sea necesario dictar, d) cumplir los acuerdos de las Asambleas Generales, y f) rendir cuenta por escrito ante la Asamblea General Ordinaria de la inversión de los fondos y de la marcha de la institución durante el período de sus funciones.

No existen mayores normas restrictivas sobre el funcionamiento de este Gobierno interno. Por ejemplo: la normativa chilena no exige que se avise al Gobierno de la República de la realización de reuniones de Directorio. Tampoco este Gobierno tiene injerencia en el nombramiento de los directores. Sin embargo, deben registrarse todas las actas de las reuniones de Directorio, las cuales son de carácter público. Esta información puede solicitarse en el Ministerio de Justicia, en la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS), sea por vía escrita o electrónica. Esto en virtud de una práctica administrativa de varios años. Y, desde la entrada en vigencia de la Ley Nº 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública (referida más arriba), puede hacerse una solicitud de información pública al mismo Ministerio de Justicia, incluso sin expresión de causa, y también por vía escrita o electrónica. Tal como lo establece el Reglamento de Personas Jurídicas, y como por regla general lo confirma la Ley de Transparencia, esta información es pública, aunque su origen sea privado. De hecho, el Art. 11 de la Ley de Transparencia establece el

denominado **Principio de Relevancia**, según el cual “es relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procedimiento.”

### **Informes**

El Artículo 36 del Reglamento de Personas Jurídicas indica que el Ministerio de Justicia es responsable por la vigilancia de las corporaciones y fundaciones. Esto implica que este organismo público puede solicitar diversos informes a las personas jurídicas que ya se encuentran en funcionamiento. Por ejemplo: actas de asambleas, cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, inventarios y remuneraciones, y “toda clase de informes que se refieran a sus actividades, fijándoles un plazo para ello.”

Estos informes, tanto narrativos como contables, son requeridos de manera obligatoria por la mayoría de los donantes que entregan fondos a través de concursos. Esto aplica tanto para donantes nacionales como internacionales. Dependiendo de los montos y plazos para la ejecución de proyectos las OCSs deben entregar informes parciales y finales, tanto contables como programáticos.

Las organizaciones que reciben donaciones derivadas de beneficios tributarios, como las reguladas por la ya referida **Ley Nº 19.885 sobre “el buen uso de donaciones a personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”**, deben: “Para los efectos de de acreditar el buen uso de las donaciones a que se refiere el artículo 1, la institución donataria deberá llevar un Libro de Donaciones [...]” en deberá contar: a) el nombre del donante, b) monto total de la donación, y c) destino de la misma. Y luego agrega: “Asimismo, deberá elaborar anualmente un informe del estado de los ingresos provenientes de las donaciones y del uso detallado de dichos recursos, de acuerdo a los contenidos que establezca el Servicio de Impuestos Internos, al cual deberá ser remitido dentro de los tres primeros meses de cada año” (Art. 2 inciso final). Las organizaciones que reciben este tipo de donaciones son generalmente fundaciones.

### **Aplicación y Sanciones del Estado**

Existen sanciones por el incumplimiento de determinadas exigencias legales. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia, al conocer los informes solicitados, puede ordenar a las corporaciones y fundaciones que subsanen las infracciones que hubiere comprobado. No existe un plazo preestablecido para este trámite.

Asimismo, el mismo Ministerio puede disponer, cuando corresponda, de medidas disciplinarias o correctivas a los socios o a quienes cumplan funciones directivas (por ejemplo: suspensión o expulsión de la organización). Por último, “el incumplimiento de las instrucciones impartidas por el Ministerio de Justicia [...] será causal suficiente para cancelar la personalidad jurídica de la corporación o fundación” (Art. 36 del Reglamento).

Sin embargo, y como se ha visto más arriba, la cancelación de personalidad jurídica puede y debe resolverse en sede judicial. Por tanto, frente a una decisión del Gobierno que se estime injusta o arbitraria, la organización afectada puede recurrir a los tribunales de justicia, quienes deciden con plena independencia de la autoridad ejecutiva. Recordemos que en Chile se discute si el Gobierno tiene o no facultad de disolver las personas jurídicas, inclinándose la balanza hacia una postura negativa, no obstante las normas del Código Civil y del Reglamento de Personas Jurídicas facultan

a la autoridad para ello. Esto se sustenta en el **principio de supremacía constitucional**, y la Constitución reconoce un carácter libre al derecho de asociación.

### ***Disolución y Liquidación de Activos***

Las justificaciones para la disolución involuntaria de la organización ya las hemos referido. Reitérese que el tema se discute, inclinándose la jurisprudencia por la vía judicial y no por la administrativa.

Con respecto a la disolución voluntaria, los miembros de la entidad pueden decidir disolverla en la forma que determinen sus estatutos, existiendo para ello un quórum supletorio de 2/3. Sin embargo, los miembros no pueden disolver la entidad por sí y ante sí; sino que deben iniciar un trámite de disolución muy similar al de concesión de personalidad jurídica, el cual también es lento y engorroso.

El destino de los bienes, una vez disuelta la entidad, puede estar determinado en los estatutos, en cuyo caso deberá estarse a tales instrucciones (Art. 561 del Código Civil). Hay una diferencia entre el estatuto de corporación y fundación, ya que el Art. 564 dispone: *“Las fundaciones perecen por la destrucción de los bienes destinados a su manutención.”*

Sin embargo, una postura mayoritaria en la doctrina jurídica chilena sostiene que los estatutos no pueden establecer como destino de los bienes el reparto entre los miembros, porque con ello obtendrían un lucro o beneficio, lo que iría en contra de la esencia o naturaleza de este tipo de personas jurídicas. Por lo tanto, cada institución tiene previamente designada una institución que debe cumplir una serie de requisitos y a la cual cede los bienes en caso de cese de actividades y cierre.

### ***Otras Restricciones***

Un elemento que impone restricciones en Chile para el desarrollo y desempeño de las OSC's que abordan temas políticos no partidarios (democracia, derechos humanos, participación, etc.) dice relación, con los recursos para financiarlas. Si bien Chile es uno de los países con peor distribución del ingreso de la región,<sup>10</sup> y requiere avanzar enormemente en reformas políticas para mejorar el sistema democrático, también es cierto que comparativamente en relación a otros países de América Latina presenta buenos índices macroeconómicos, estabilidad política y el año pasado entró a ser parte de la OCDE. Por ello ha dejado de ser prioridad para la cooperación internacional.

## **ACTIVIDADES DE LAS OSC**

### ***Poderes Generales***

En cuanto a sus actividades propiamente dichas, las Corporaciones y Fundaciones deben ajustarse a los fines establecidos en los estatutos aprobados en el trámite de concesión de personalidad jurídica (referido más arriba). Como norma general, y disponiéndose que no pueden realizar labores sindicales o que persigan fines de lucro, las PJSFL pueden *“fomentar, practicar y desarrollar, por todos los medios a su alcance, cualquiera obra de progreso social o de beneficio para la comunidad y colaborar con las instituciones legalmente constituidas en todo lo que tienda al cumplimiento de sus fines”* (Art. 6º del Reglamento).

---

<sup>10</sup> El 20% más rico de los hogares tiene un ingreso per cápita de 14, 1 veces el ingreso per cápita del 20% más pobre <http://www.pnud.cl/datoschile/1.asp> última visita enero de 2011.

En términos patrimoniales, estas entidades “*pueden adquirir bienes de toda clase y a cualquier título*” (Art. 556 del Código Civil).

### ***Expresión, Defensa, Actividades de Política Pública***

Como ya indicé, la Constitución chilena consagra la libertad de opinión y de información. Al menos en teoría, ciudadanos y ciudadanas son libres de expresar opiniones, argumentos, etc., debiendo responder *a posteriori* si es el caso, por las eventuales infracciones legales cometidas, por ejemplo, la afectación a la honra de las personas.

Si bien existe bastante libertad para expresarse en materia política, no existen muchos medios de comunicación de cobertura nacional que sean lo suficientemente plurales e independientes. Hacer críticas al Gobierno u otras autoridades, promover ciertas discusiones que se han catalogado como “*valóricas*” (por ejemplo aborto terapéutico o matrimonio entre personas del mismo sexo), es bastante difícil, no habiendo vías fluidas y expeditas para ser expresadas y consideradas públicamente. Para ello se hace necesario desarrollar estrategias comunicacionales que pocas OSC’s son capaces de llevar adelante, fundamentalmente por su alto costo. Igualmente se buscan vías alternativas como los medios virtuales, pero la cobertura de internet en Chile no es todavía lo suficientemente masiva.

Un tema que complica es la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Chile. (ver anexo) Especialmente en el caso de la TV y la prensa escrita. No obstante, no existe un monopolio estatal de los medios de comunicación; ni tampoco un intento persistente de la autoridad ejecutiva por confiscar o cancelar a determinados medios privados. Aunque, reiteremos, el problema es que estos medios no dan suficientes espacios de expresión a las OSC’s.

En relación a la adhesión política de las ONGs, varias asumen abiertamente sus posturas y preferencias políticas abiertas. Estos últimos diez años ha aumentado la cantidad de centros de estudios (*Think tanks*) o fundaciones políticas que dependen o se deben a partidos o sectores políticos determinados. Ahora bien, algunas de estas organizaciones tienen presencia en los medios de comunicación a través, por ejemplo, de columnas escritas, comentarios en radio y televisión, etc.

Para las ONGs que abordan temas de democracia y ciudadanía desde una perspectiva pluralista no es fácil poner los temas en los medios más masivos, ya que estos en general buscan hechos declaraciones polémicas y sobre la coyuntura. La dificultad de las OSC’s no es tanto para opinar y dar cuenta de los temas en discusión, sino más bien para poner en agenda temas relevantes, o que son invisibilizados en los medios de comunicación. A un nivel más especializado, las OSCs tienen más espacio y su aporte a temáticas específicas es reconocido.

### ***Comunicación y Cooperación***

Existen varias OSC’s chilenas que participan de redes internacionales con diferentes grados de incidencia en ellas. No existen restricciones estatales en este sentido.

Es cada vez más habitual la formación de alianzas o redes entre diversas OSC’s, especialmente cuando persiguen fines comunes o análogos. Muchas estas alianzas se expresan en sitios electrónicos, no existiendo restricciones en Chile para el uso de Internet por parte de las OSC’s. Sin embargo, no son pocas las organizaciones sociales chilenas, sobre todo aquellas en situación de

vulnerabilidad, que no poseen las competencias en el manejo de las herramientas digitales.<sup>11</sup> Por otra parte, el real grado de funcionamiento e incidencia de estas redes es muy variable.

A modo de ejemplo, en Chile existe una **Asociación Gremial de Organismos No Gubernamentales**, denominada **ACCIÓN**, que agrupa a 70 instituciones ciudadanas.<sup>12</sup> Asimismo, una **Red de Organizaciones Solidarias** que reúne a más de 90 entidades que persiguen fines de ayuda social.<sup>13</sup> A pesar de los esfuerzos, no resulta fácil la acción concertada ni el sustento material de estas redes.

### ***Búsqueda / Obtención de Financiamiento***

Desde el punto de vista legal, las OSC's no tienen prohibición para buscar financiamiento extranjero, teniendo las limitaciones normales de orden económico que se le imponen a cualquier entidad nacional. Tampoco existe alguna facilitación o apoyo especial para conseguirlo.

Sin embargo, en los hechos las dificultades de financiamiento, son un gran problema para la sociedad civil chilena y lo que ha causado el cierre de varias ONGs que trabajaron por años en diferentes temáticas (género, democracia, pobreza, DDHH, etc.). Ello se debe principalmente a que en relación otros países de Latinoamérica, Chile es un país institucional y económicamente estable, por lo que muchas agencias de cooperación internacional se han ido del país o han sacado a Chile dentro de sus países donatarios. (Por ejemplo OXFAM). Esto las ha puesto en una situación tremendamente compleja, pues si bien es cierto que comparativamente hay otros países de la región con mayores dificultades, Chile está lejos de ser un país desarrollado.<sup>14</sup>

Los fondos que el estado dispone para entregar a las OCSs son escasos en relación a la demanda existente y en general son montos pequeños (\$4.000.US - \$8.000.US al año) Los trámites de postulación a estos son, en general, gratuitos y difundidos principalmente a través de Internet.

### ***Nueva Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana***

Como ya se dijo, el Congreso Nacional acaba de aprobar una **Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**<sup>15</sup> que, actualmente, se encuentra en el Tribunal Constitucional para luego ser promulgada. Esta normativa abarca cuatro títulos que introducen diversas novedades y modificaciones a la legislación reseñada en este informe:

### ***Asociaciones Sin Fines De Lucro***

---

<sup>11</sup> Aunque Chile, en su conjunto, posee un alto grado de accesibilidad a Internet. Según el informe LATINOBAROMETRO, Chile ocupa el primer lugar en América Latina con un 58 % de acceso a Internet o correo electrónico en al menos una vez (LATINOBAROMETRO 2010, Corporación LATINOBAROMETRO, Santiago, p. 99. Disponible en Internet: <http://www.latinobarometro.org/>, última consulta: 06 de diciembre de 2010.

<sup>12</sup> Véase: <http://www.accionag.cl/>, última consulta: 15 de octubre de 2010.

<sup>13</sup> Véase: <http://www.comunidad-org.cl/>, última consulta: 15 de octubre de 2010.

<sup>14</sup> Sin ir más lejos, es uno de los países más desiguales del mundo. Un dato: en 2003, el 10 % superior se repartió el 46,9 % del ingreso; mientras que el 20 % inferior, hizo lo propio con el 3,5 %.<sup>14</sup>

<sup>15</sup> Véase la tramitación de este proyecto de ley en:

[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=3888&prmBL=3562-06](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3888&prmBL=3562-06), última consulta: 14 de octubre de 2010.

### **Derecho de Asociación**

Se establece que todas *“las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos”*. Se disponen como únicas limitaciones *“la moral, el orden público y la seguridad del Estado”* (Artículo 1 Proyecto de Ley). Además, se señala que el Estado debe garantizar la autonomía de las asociaciones, no pudiendo adoptar medidas que interfieran en su vida interna. Para adquirir personalidad jurídica, estas asociaciones lo seguirán haciendo conforme al Código Civil, aunque con algunas modificaciones más adelante.

### **Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro**

Se establece un nuevo registro de estas entidades a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación. O sea, este registro ya no queda directamente en manos del Ministerio de Justicia, conforme al actual Reglamento de Personas Jurídicas. Y este mismo servicio emitirá los certificados de vigencia de las PJSFL.

### **Organizaciones de Interés Público**

Como definido bajo artículo 15 de la ley, se establece que organizaciones de interés público son *“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.”* Este catastro es la nómina actualizada y pública de estas organizaciones que llevará el Consejo Nacional del Fondo de las Organizaciones de Interés Público. La publicidad de este catastro deberá ser permanente a través del sitio de Internet de este Consejo.

### **Organizaciones de Voluntariado**

Artículo 19 de la ley indica que *“Son organizaciones de voluntariado las organizaciones de interés público cuya finalidad principal 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”*. Como se observa, estas entidades son una especie dentro del género de organizaciones de interés público que, esencialmente, se caracterizan por el no pago de remuneraciones a sus asociados.

La ley busca establecer un *“Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público”*. Forma parte del presupuesto estatal, además de los aportes provenientes de la cooperación internacional. *“Los recursos del Fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que se ajusten a los fines específicos a que hace referencia el inciso primero del artículo 15 [definición vista más arriba]”* (Artículo 21 de la ley).

Bajo esta ley un Consejo será establecido como la entidad encargada de administrar este Fondo. Está integrada por tres tipos de miembros: **a) Autoridades de Gobierno:** Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Subsecretario del Ministerio de Hacienda y Subsecretario del Ministerio de Planificación; **b) Personas designadas por el Presidente de la República:** Se trata de dos miembros que deben contar con el acuerdo de la Cámara de Diputados; y **c) Seis representantes de las organizaciones de interés público,** serán elegidos por sus pares de entidades debidamente catastradas. El Presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República de entre estos seis miembros elegidos por las organizaciones de interés público.

Modificación a Otros Cuerpos Legales también son objeto de examen de la corte constitucional. En general, estas modificaciones apuntan a fortalecer el **Principio de Participación Ciudadana** en

el conjunto de los órganos de la Administración del Estado. Distingamos las siguientes modificaciones legales:

- **Ley No. 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (2001):** a) **Principio de participación ciudadana:**<sup>16</sup> Se establece formalmente el principio de participación ciudadana, que se suma a otros ya existentes, por ejemplo: responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad, transparencia, etc. (Artículo 3 Ley de Bases); b) **Título sobre participación ciudadana:** Se agrega un título completo sobre participación ciudadana. Concretamente, se dispone: “Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia” (Art. 70 Ley de Bases); c) **Cuenta anual:** Se establece la obligación de los órganos públicos de dar cuenta anual a la ciudadanía de las políticas, planes y programas en ejecución; d) **Materias de interés ciudadano:** Los órganos de interés público deberán señalar las materias de interés público que requieran la opinión de las personas; y e) **Consejos de la sociedad civil:** Se trata de consejos de carácter consultivo que deberán establecer los órganos públicos, integrados por asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.
- **Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (2006):**<sup>17</sup> a) **Ordenanza de Participación Ciudadana:** Se establece que debe incluir un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos; y b) **Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil:** El viejo **Consejo Económico y Social** pasa a llamarse **Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil**. Esta entidad “tiene por objeto asegurar la participación de organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Artículo 94 Ley de Municipalidades). Este Consejo será elegido por las organizaciones comunitarias y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a un tercio, podrán integrarse representantes de entidades gremiales y sindicales.
- **Ley Nº 19.418 sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (1997):**<sup>18</sup> Se autoriza a que las uniones comunales de juntas de vecinos y de organizaciones comunales funcionales puedan agruparse en **federaciones y confederaciones** de carácter provincial, regional o nacional. Estas entidades mayores gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de depositar su acta constitutiva y estatutos en la secretaría municipal de la comuna.
- **Código Civil:** Estas modificaciones al código civil alteran positivamente lo visto más arriba. Concretamente, en el Art. 546 de este cuerpo legal se sustituye la frase que dice que no son personas jurídicas las que no “*hayan sido aprobadas por el Presidente de la República*” por la que señala que no lo son aquellas que no se “*hayan constituido conforme a las reglas de este título.*” Asimismo, se cambia totalmente el Art. 559, que disponía la disolución por parte del Presidente de la República (situación, como vimos, cuestionada por la Jurisprudencia), estableciéndose causales taxativas: vencimiento de

---

<sup>16</sup> Disponible en Internet: [http://www.interior.gov.cl/filesapp/Ley\\_18575.pdf](http://www.interior.gov.cl/filesapp/Ley_18575.pdf), última consulta: 03 de diciembre de 2010.

<sup>17</sup> Disponible en Internet: <http://www.cmvn.cl/umbral/ltp2/doc/Ley%20Municipalidades%2018695.pdf>, última consulta: 03 de diciembre de 2010.

<sup>18</sup> Disponible en Internet: [http://www.chiledeportes.cl/pdfs/ley\\_19418.pdf](http://www.chiledeportes.cl/pdfs/ley_19418.pdf), última consulta: 03 de diciembre de 2010.

plazo, acuerdo de la asamblea general, y sentencia judicial (en caso de violarse una ley). Es decir, se saca a la autoridad presidencial tanto de la constitución como de la disolución de las PJSFL.

### **CONCLUSIONES: DESAFÍOS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En términos generales, desde 1990, Chile ha ido avanzando en la construcción de una democracia representativa estable. No obstante ello, existe conciencia —aunque no necesariamente voluntad política— de que es necesario llevar adelante reformas políticas que aborden temas como la inscripción en los registros electorales,<sup>19</sup> y la revisión del sistema electoral binominal.

La sociedad civil en Chile jugó un rol fundamental en la recuperación de la Democracia en los 90s, trabajando activa y conjuntamente en ese entonces con los partidos políticos. Los Sindicatos, organizaciones vecinales y ONGs, eran conscientes de su rol social a la vez que político. A partir del retorno de la democracia el mundo social y el mundo político se ha venido distanciando por varias razones, lo cual ha generado distancia y desconfianza de la ciudadanía hacia la actividad política y en general hacia quienes se dedican a la política partidaria. Este es sin duda un desafío urgente en Chile, ya que llevar adelante mejoras sociales que permitan lograr una sociedad más igualitaria y justa es imposible con una ciudadanía desagregada y sin estrategias para incidir en los temas que le preocupan. Para fortalecer a la sociedad civil, y a su vez para legitimar a los partidos políticos, es necesario reconstruir una forma de relación que reconozca la legitimidad y necesidad de trabajo conjunto y a la vez independiente de ambos sectores, con el fin de promover y llevar adelante propuestas y proyectos en materias ciudadanas. Esta es sin duda en Chile, una tarea pendiente.

Chile necesita fomentar una cultura de diálogo: ya sea entre los mismos ciudadanos, como entre estos y las autoridades. La experiencia del trabajo de OSCs que trabajan en terreno indica que existen grupos en situación de vulnerabilidad que no tienen un espacio sistemático y legitimado para plantear sus temáticas e intereses. Asimismo cada vez que se generan espacios de participación y diálogo estos son utilizados y demandados. Sin duda un desafío pendiente de la democracia chilena—y que reclaman mayoritariamente las OSCs—es lograr un sistema democrático más inclusivo y participativo, en que haya mayor control social y que represente debidamente la diversidad y multiculturalidad del país.

Toca ahora utilizar las nuevas herramientas que otorga la nueva ley de **Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, así como difundir otras instancias existentes y no implementadas con el fin de poner en marcha el sistema, detectar buenas y malas prácticas y proponer las reformas legales que sean necesarias. Un aspecto positivo de la futura ley es consagrar y coordinar en una ley única el derecho de asociación y las organizaciones sin fines de lucro. Se tienden a disminuir las trabas burocráticas mencionadas para la constitución de OCSs. Por el contrario, una debilidad del proyecto es la escasa importancia que se le concede a la participación ciudadana entendida como sinónimo de incidencia efectiva, permanente e institucionalizada en la gestión de los organismos públicos. En otras palabras, no se consagra un sistema general y supletorio de participación ciudadana, sino que, por la vía del mismo proyecto, se modifican diversas normas específicas (por ejemplo: sobre municipalidades, juntas de vecinos,

---

<sup>19</sup> Hoy existe inscripción voluntaria y voto obligatorio, habiendo más de dos millones de jóvenes que pudiendo votar no lo hacen.

etc.). Y ello, más bien, en aspectos accesorios o formales (de integración jurídica) más que como un avance efectivo en materia de canales de incidencia política de las OSC's.

En la nueva ley, la incidencia en la gestión pública todavía es parcelada; y, lo que es peor, sigue siendo no vinculante para las autoridades. El texto final no contiene todas las observaciones que distintas OSC's presentaron al proyecto inicial. Sin embargo, es un avance que las OSC's esperan mejorar a futuro.

Es también necesario seguir trabajando en la difusión de la ley de Acceso a la Información, en la línea de cumplir una tarea fiscalizadora y de control social respecto de la gestión pública. Existen OSC's, entre ellas Corporación Participa, que trabajan arduamente en la difusión y capacitación a organizaciones sociales de base acerca de las herramientas prácticas que otorga esta ley y cómo utilizarla. En dicha experiencia, se ha detectado lo útil que resulta, pero también las dificultades que existen a nivel masivo para manejar el lenguaje técnico y virtual orientado a la realización de las solicitudes pertinentes.

Cabe señalar que, no obstante las limitaciones indicadas, en Chile existe una muy rica diversidad social y cultural que se expresa, en un conjunto amplio de organizaciones sociales. Cada vez más se está pasando de la lógica de grandes relatos, propios de los partidos políticos de vertiente ideológica, a micro-relatos, a la defensa de causas específicas que muchas veces generan adhesión transversal en términos políticos. Ello tiene tanto efectos positivos como negativos, pues hay gran fuerza para causas específicas, pero a su vez resulta difícil encontrar movimientos sociales fuertes que sustenten causas más programáticas.

Finalmente es importante mencionar que el año 2010 se dieron movimientos ciudadanos importantes en torno a temas ambientales. Cada vez hay más conciencia ciudadana en torno a temas como la matriz energética, las grandes faenas mineras y en general el costo ambiental y social que tiene el desarrollo económico. Hay mayor conciencia de la incidencia que tienen en la vida de pequeñas comunidades y de la ciudadanía en general, las decisiones políticas y económicas en esta materia. Ello ha generado que varias OCSs enfoquen cada vez más su quehacer desde la perspectiva del desarrollo sostenible y sustentable, lo cual abre una puerta para que el tema de los derechos de participación y acceso a la información se conozcan, difundan, ejerzan y defiendan, desde temáticas específicas, que tienen un sentido claro para las personas. Frente a ello se ve una mayor movilización y compromiso activo de la ciudadanía. El desafío: conocer estos procesos, aprender de ellos y lograr que aportan a un mejoramiento de la participación y en general de un Chile más democrático e inclusivo.