

ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES

LUIS MARÍA CALCAGNO

PONENCIA

Importancia del control en la constitución y fiscalización permanente de Asociaciones Civiles y Fundaciones, en tanto revisten el carácter de Entidades de Bien Público.

Actuales atribuciones de la I.G.J. como Organismo de Contralor respecto de otras Entidades.

FUNDAMENTOS

Con relación a Asociaciones Civiles y Fundaciones, la Inspección General de Justicia ejerce los controles de oportunidad y legalidad, y asimismo, la fiscalización permanente —desde la gestación como persona jurídica hasta su disolución y liquidación—. Ello encuentra fundamento en el carácter de entidades de bien público que ellas revisten.

1) El control de oportunidad se relaciona con la concordancia entre los propósitos que la entidad peticionante persigue y los postulados de bien común que la administración del Estado define en cada etapa.

El concepto de “bien común” ha merecido, por parte de la doctrina, distintos contenidos. Sin perjuicio de ello, puede sostenerse en términos generalmente aceptables que es el que tiende a concretar el bienestar general a través del progreso de las instituciones o de la difusión de las ciencias o de las artes, o de la preservación de la salud física o de la defensa de la moral y de las buenas costumbres de los individuos.

El “bien común” referido por el art. 33 del Cód. Civil no alude al solo bienestar de los componentes del grupo, sino al de la comunidad, al bien público colectivo o general.¹ Es, de la combinación de las notas a los arts. 46 y 48 del Cód. Civil, de donde surge que el bien común es, en realidad, el interés público.²

¹ PÁEZ. “El Derecho de las Asociaciones”. p. 515.

² PÁEZ. ob. cit., p. 514.

Coincidentemente, Llambías sostiene que el bien común es el propio de la comunidad, o sea, el que pertenece a los individuos como miembros de la comunidad.³

En síntesis, no se trata del bienestar de unos pocos o de un grupo, sino de un concepto más amplio y totalizador: se trata de la comunidad toda, del interés público, que tampoco se resume solamente en la realización de un objeto lícito—ya que toda ilicitud es contraria al bien común—sino mucho más que eso. Es, como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de Salta, el bien referido a la comunidad, al bien público colectivo, general y no al de los componentes de la asociación o grupo.⁴

Como se advierte, se ha pretendido una definición del bien común mediante aproximaciones sucesivas a algunas de sus características definitorias, no resultando más que una conceptualización técnicamente inasible dentro de estrictos parámetros jurídicos tipificantes.

Ello así, por cuanto el bien común implica un concepto político. El Estado definirá sus intereses prioritarios para toda una etapa y tenderá a concretarlos cotidianamente con su accionar propio y el reconocimiento de las Instituciones que, por iniciativa privada, se propongan complementar aquel accionar, o aun suplir la imposibilidad que el Estado tuviera en un momento o lugar determinados.

Debemos tener en cuenta que allí donde esta en juego el bienestar general, el interés público, también se juega el éxito o fracaso de la gestión de quienes fueron llamados a concretarlo.

Es por ello que, si bien existen intereses públicos permanentes que nadie dudaría en encuadrar dentro del concepto de “bien común”, tales como la promoción del deporte o del quehacer artístico o la lucha contra males endémicos, también existen prioridades propias del gobierno de turno. Aun no tratándose de cuestiones excluyentes, algunos privilegiarán la vigencia de las libertades democráticas, otros la justicia social o el desarrollo económico del país o de la región, etc. En consecuencia se verá surgir, en cada etapa según las prioridades políticamente definidas, entidades intermedias—las ahora denominadas Organizaciones No Gubernamentales—de iniciativa privada que se propongan contribuir al logro de aquellos objetivos, y resulta absolutamente legítimo su reconocimiento.

Históricamente, la Inspección General de Justicia instrumentó el control de oportunidad mediante una inspección a la entidad peticionante al momento de su solicitud, con el objeto de elaborar un informe que contuviera además de la verificación de la legalidad del acto constitutivo—un pronunciamiento sobre la adecuación de sus objetivos a los preceptos de bien común imperantes, no resultando suficiente a dicho fin su enunciación en el acta constitutiva y estatutos, siendo necesario constatar la forma fáctica que la Institución adopta en su cumplimiento.

³ Tratado de Derecho Civil, Parte General, t. 2, p. 135.

⁴ *La Ley*, t. 67, p. 328; y Coca, A.A., “Las Fundaciones”, p. 189.

Sin embargo, esta atribución no se limita al inicio de la existencia institucional como persona jurídica, sino que se prolonga durante toda la existencia de la entidad, sin perjuicio del debido respeto al haz de relaciones jurídicas que se desarrollarán desde aquel momento y a los derechos adquiridos.

Consecuencia de ello es la norma contenida en el art. 36 inc. 2º segunda parte de la ley 19.836, que faculta a la autoridad de aplicación a disponer la fusión de dos o mas fundaciones de objeto análogo para su mejor desenvolvimiento en aras del "mayor beneficio público".

2) A la Inspección General de Justicia, como órgano de contralor de las personas jurídicas, se le ha asignado la verificación del cumplimiento de la normativa vigente en materia de Asociaciones Civiles y Fundaciones, conforme surge de su L.O.

Ello así, tanto al momento de solicitarse una personería durante toda la vida institucional, hasta la disolución y liquidación de la entidad (art. 10, incs. a) y b) ley 22.315).

En primer lugar, verificará la adecuación de los objetivos propuestos a lo normado por el art. 33 del Cód. Civil y 1º de la ley 19.836 (esto reviste particular importancia ya que el altruismo no es característica definitoria de la naturaleza jurídica del instituto fundacional ni ésta en su origen histórico).

En segundo término, también por imperativo del art. 33 del Cód. Civil, controlará que la peticionante cuente con recursos genuinos y que no se proponga subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado. Concordantemente, el organismo ha resuelto que sólo resulta procedente la posibilidad de no prever la existencia de cuotas sociales (por supuesto tratándose de Asociaciones), si se acredita la existencia de otros recursos propios que posibiliten el cumplimiento de los fines propuestos (art. 115 de las Normas de la I.G.J., Resolución 6/80).

Asimismo, deberá verificar la regularidad y contenido, tanto formal como material, del acto constitutivo y estatutos propuestos.

Con relación a la primera se constata la voluntad de constituir la entidad—ya sea mediante el voto de los pares en la asamblea constitutiva de una Asociación o por la dotación, en vida o por acto de última voluntad realizados por el instituyente de una Fundación—, como asimismo la forma en que dicha voluntad se manifestó, verificando el acta labrada en dicha oportunidad en el libro respectivo.

En el caso de las fundaciones, el contenido instrumento se encuentra normado por el art. 3º de la ley 19.836, que también determina sus formalidades.

También el control de legalidad subsiste durante toda la vida institucional y cada acto de relevancia trascendente que la entidad realice estará sujeto—en cada caso— a la verificación de la regularidad de sus decisiones y su contenido.

3) Todo lo precedentemente señalado demarca el ámbito de fiscalización permanente que la L.O. atribuye a la Inspección General de Justicia con relación a las asociaciones civiles y fundaciones.

Sin perjuicio de ello, cabe mencionar la normativa concreta que atribuye facultades al organismo en función de su rol de Ente de Contralor en materia de Asociaciones Cíviles y Fundaciones.

La ley 22.315 en sus arts. 6º y 10 refiere dichas facultades, que abarcan desde el pedido de informes y documentación (inc. a) del art. 6º), promover investigaciones de oficio (inc. b), sustanciar denuncias (inc. c), efectuar denuncias en sede judicial (inc. d), requerir la ejecución de sus decisiones al juez competente, mediante medidas tales como requerir: el auxilio de la fuerza pública, el allanamiento de domicilio, el secuestro de libros, etc. (inc. e), declarar irregulares e ineficaces a efectos administrativos los actos de las entidades sujetas a su contralor contrarios a la normativa vigente (inc. f), constituirse —con acuerdo de partes— en árbitro para solucionar conflictos entre las asociaciones y sus asociados (art. 10 inc. e), convocar a asambleas en las Asociaciones y sesiones del Consejo de Administración en las Fundaciones a pedido de un miembro si resultare pertinente (inc. i), solicitar al Ministerio de Justicia el retiro de una personería en casos de gravedad que importen violación a la normativa vigente, y/o en resguardo del interés público, y/o si existieran irregularidades no subsanables, y/o si no pudiere cumplir con el objeto (inc. j). Este último supuesto es particularmente aplicable a las Fundaciones, ya que conforme la ley 19.836, la regla es que el objeto previsto por el fundador no puede modificarse.

El art. 14 atribuye facultades sancionatorias que, conforme el decreto reglamentario, pueden llegar al retiro de la personería.