Boletín N° 14.554-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores De Urresti, Bianchi, Insulza, Lagos y Latorre, que modifica la ley N° 20.500, en relación con la clasificación de las organizaciones sociales.

1. Antecedentes

Es evidente y una significación compartida, que "las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol fundamental en permitir que las personas reclamen sus derechos, en promover enfoques basados en derechos, en formar las políticas y asociaciones y en monitorear la implementación. También proporcionan servicios en áreas que son complementarias a aquellas proporcionadas por los estados"[1].

En el caso de Chile, ya el Informe de Desarrollo Humano en Chile del año 2000, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Más sociedad para gobernar el futuro"[2], se centraba en el estudio de la situación de las organizaciones sociales en el país, comenzando por observar que no existían fuentes de información confiables y completas que permitieran obtener con facilidad un catastro nacional del estado de la asociatividad a esa fecha.

En ese contexto, el primer ejercicio del estudio PNUD corresponde a la elaboración de un catastro. Del total de organizaciones registradas en el catastro, se señalaba que un 98.17% correspondía a organizaciones de primer nivel (cuyos miembros son personas individuales), un 1.70% al segundo nivel (representan los intereses de un grupo de formas asociativas de base), de las cuales se encuentran ejemplos en prácticamente todas las formas asociativas, y un 0.12% al tercer nivel (buscan coordinar a todas las organizaciones de una misma área de acción)[3].

Esta es la referencia más antigua que hemos encontrado en relación a esta suerte de estratificación de las organizaciones sociales. Sin embrago, cada vez más recurrentemente, hay un uso nacional e internacional de esa clasificación. Sin ir más lejos, un ejemplo vigente de ella en un cuerpo normativo, la encontramos en el Código del Trabajo, que en varios artículos la aplica:

> Código del Trabajo[4]
> Libro III: De las Organizaciones Sindicales; Título I: De las organizaciones sindicales; Capítulo I: Disposiciones generales
>
> Art. 214. (cuarto inciso) Un trabajador no puede pertenecer a más de un sindicato, simultáneamente, en función de un mismo empleo. Las organizaciones sindicales no podrán pertenecer a más de una organización de grado superior de un mismo nivel.
>
> Capítulo VII: De las federaciones y confederaciones

[1] Declaración final Asociación de Busán para una eficaz Cooperación para el Desarrollo, Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda. Busán, República de Corea, 29 Noviembre-1 de Diciembre de 2011, en http://www.rendircuentas.org/wp-content/uploads/2011/12/declaraci%c3%b3n-final-busan-bod-dic2011-espa%c3%b1ol.pdf

[2] https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/undp_cl_idh_informe_2000.pdf

[3] http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83564_recurso_1.doc

[4] https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=207436

Art. 267 (primer inciso). Sin perjuicio de las finalidades que el artículo 220 reconoce a las organizaciones sindicales, las federaciones o confederaciones podrán prestar asistencia y asesoría a las organizaciones de inferior grado que agrupen.
Art. 268. (tercer inciso) Previo a la decisión de los trabajadores afiliados, el directorio del sindicato deberá informarles acerca del contenido del proyecto de estatutos de la organización de superior grado que se propone constituir o de los estatutos de la organización a que se propone afiliar, según el caso, y del monto de las cotizaciones que el sindicato deberá efectuar a ella. Del mismo modo, si se tratare de afiliarse a una federación, deberá informárseles acerca de si se encuentra afiliada o no a una confederación o central y, en caso de estarlo, la individualización de éstas.

Art. 281. (primer inciso) La afiliación o desafiliación a una central sindical, la decidirá la asamblea de la organización que se incorpora o retira, por la mayoría absoluta de sus miembros, en votación secreta y en sesión citada para este efecto, ante la presencia de un ministro de fe. En las organizaciones de grado superior, los miembros de sus asambleas requerirán acuerdo previo mayoritario de las asambleas de sus sindicatos u organizaciones de base, según sea el caso, adoptado también en votación secreta.

2. Legislación nacional

A nivel nacional, la norma que aborda y regula los diversos aspectos relacionados con la conformación y función que cumplen las organizaciones sociales, es la Ley N°20.500[5] sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que parte estableciendo en su primer artículo que "todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Este derecho comprende la facultad de crear asociaciones que expresen la diversidad de intereses sociales e identidades culturales", exceptuando de ellos solo a aquellas "asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado".

Respecto a la citada clasificación o estratificación de las distintas organizaciones, la citada ley solo hace una referencia tácita a ella en el artículo 6, que señala lo siguiente:

"Artículo 6º. Las asociaciones podrán constituir uniones o federaciones, cumpliendo los requisitos que dispongan sus estatutos y aquellos que la ley exige para la constitución de las asociaciones. En las mismas condiciones, las federaciones podrán constituir confederaciones."

Es por ello que, sin cambiar el sentido de la ley, nos ha parecido importante incluir en su texto, una clasificación de uso recurrente a nivel nacional e internacional, de manera de precisar y concordar su comprensión común.

3. Legislación comparada

Revisando la legislación de otros países es posible comprobar que esta clasificación de las organizaciones sociales es de uso recurrente, aunque con diversos matices, algunas veces en legislación o normativa específica o con denominaciones distintas.

Ecuador

En el caso del Ecuador, los tipos de organizaciones con finalidad social y sin fines de lucro son reconocidas por el Estado ecuatoriano, a través del Decreto N°193[6], de octubre de 2017.

[5] https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143
[6] https://guiaosc.org/wp-content/uploads/2017/10/Decreto193.pdf

Los tipos de organizaciones sociales con finalidad social y sin fines de lucro que se pueden constituir de acuerdo con los artículos 4, 8, 9, 10 y 11 de dicha norma son los siguientes:

> "a) Corporaciones: Son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley.
>
> Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley y lo que prescriban sus estatutos, las corporaciones tendrán como finalidad, la promoción y búsqueda del bien común de sus miembros, el bien público en general o de una colectividad en particular.
>
> Para efectos estadísticos y de clasificación, las corporaciones serán de primer, segundo y tercer grado:
> - Corporaciones de primer grado: Son aquellas que agrupan a personas naturales con un fin delimitado, tales como: asociaciones, clubes, comités, colegios profesionales y centros;
> - Corporaciones de segundo grado: Son aquellas que agrupan a las de primer grado o personas jurídicas, como las federaciones, cámaras o uniones; y,
> - Corporaciones de tercer grado: Son aquellas que agrupan a las de segundo grado, como confederaciones, uniones nacionales u organizaciones similares."

Colombia

En el caso de Colombia, la Ley N°43[7] de 1984, utiliza la clasificación, pero de manera específica para las organizaciones de pensionados, estableciéndolo de la siguiente forma:

> Artículo 1º.- Las organizaciones gremiales de pensionados por jubilación, invalidez, vejez, retiro por vejez y similares, inclusive las por sustitución de las mismas, constituidas en virtud de lo preceptuado en el artículo 44 de la Constitución Nacional, se clasifican así:
>
> a. Son de primer grado las integradas por personas naturales.
> b. Son de segundo grado las entidades jurídicas o Federaciones formadas por asociaciones de primer grado, y
> c. Son de tercer grado o Confederaciones las constituidas por Federaciones o entidades de segundo grado y por asociaciones de primer grado.
> Las Confederaciones, Federaciones y Asociaciones de primer grado deben ser personas jurídicas gremiales legalmente reconocidas por el Gobierno.
>
> Artículo 2º.- A partir de la vigencia de la presente Ley, se exigirá para el reconocimiento de Personería Jurídica del gremio pensional, que la entidad o Asociación de primer grado esté integrada por lo menos por 30 socios; las de 2º grado o Federaciones por un mínimo de 15 organizaciones de primer grado y las organizaciones de 3er. grado estarán integradas por 35 organizaciones de primer o segundo grado.

Situación similar ocurre con los sindicatos colombianos. Según la información disponible en el sitio web del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle del Cauca "SUTEV"[8], en Colombia la estructura sindical es la siguiente:

> "- Sindicatos de Primer Grado

[7] https://www.ccb.org.co/content/download/4733/59822/file/Ley%2043%20de%201984.pdf
[8] https://sutevalle.org/clases-de-sindicatos/

Están agrupados en: sindicatos de empresa, gremiales, de industria o actividad económica, generales o de oficios varios, Ejemplo: SUTEV, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle del Cauca.

- Sindicatos de Segundo Grado: Las Federaciones
Se entiende por federación la agrupación de sindicatos de cualquier clase, es decir de empresa, industria, gremial, general o de oficios varios. Toda la federación local o regional de trabajadores necesita para constituirse o subsistir un número no inferior a diez (10) sindicatos afiliados y toda Federación nacional, profesional o industrial no menos de veinte (20) sindicatos afiliados. Pueden existir varias clases de federaciones:

- Locales: se conforma con sindicatos de un mismo lugar, localidad, municipio (Bogotá, Barranquilla, etc.)
- Regionales: agrupan sindicatos de una misma región o actividad desde el punto político, administrativo o económico. Ejemplo: FETRACUN (la Federación de Trabajadores de Cundinamarca)
- Profesionales o Gremiales: afilian sindicatos de un determinado oficio, gremio, actividad. Ejemplo La Federación Colombiana de Educadores FECODE.
- Industriales: se forma con sindicatos de una misma industria o rama de actividad económica como la agricultura, la construcción La metalmecánica. Ejemplo FETRASALUD. (Federación de Trabajadores de la Salud).

- Sindicatos de Tercer Grado: Las Confederaciones
Se encuentran clasificadas en tercer grado las confederaciones. Son la agrupación de federaciones u organizaciones de segundo grado cualquiera sea su clase. Representa la máxima autoridad en jerarquía sindical y puede afiliar sindicatos de primer grado."

Argentina

En el caso argentino, rescatamos un ejemplo de la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en diciembre de 2004, sancionó la Ley N°1.624[9], contemplando los siguientes aspectos:

"Capítulo VII
Registro de las instituciones deportivas
Artículo 37.- Entidades. Clasificación. A los fines de la inscripción en el Registro se reconocen a las entidades deportivas de primero, segundo y tercer grado.

En el Anexo[10] de la citada ley, se establecen las principales definiciones:
"1. Definiciones principales
A los términos de la presente ley, se entiende por
- Instituciones de Primer Grado: A la agrupación de personas que posean personería jurídica como asociación civil sin fines de lucro.
- Instituciones de Segundo Grado: A la agrupación de dos o más entidades de primer grado sin fines de lucro con el objeto de regir la práctica de un determinado deporte en un ámbito local o regional.
- Instituciones de Tercer Grado: A la agrupación de dos o más instituciones de segundo grado con el objeto de regir los destinos de un deporte determinado en el ámbito de la Ciudad; en este grado de instituciones existirá una sola por deporte."

Adicionalmente, las organizaciones de la sociedad civil de Argentina, han venido trabajando desde 2015 con el Parlamento un "Proyecto de Ley Nacional de Asociaciones Civiles de la

[9] http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1624.html
[10] http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/al1624.html

República Argentina", elaborado de acuerdo al Código Civil y Comercial de la Nación, del siguiente tenor[11]:

> "Capítulo I: Principios Generales
> ARTÍCULO 1º.- Finalidad: La presente Ley tiene por finalidad, la reglamentación del derecho de asociarse con fines útiles reconocido y garantizado en el Artículo 14 de la Constitución Nacional. Será de aplicación para todas las asociaciones comprendidas en el Inc. a) del Artículo 146 del Código Civil y Comercial de la Nación, no obstante lo establecido en el artículo 110 de esta Ley.
>
> Será de aplicación por ello a las de primer grado, llamadas asociaciones civiles propiamente dichas, y en todo los que no estuviere regulado en sus Estatutos u otras disposiciones legales y/o resoluciones administrativas a las de segundo grado que serán las cámaras empresarias y federaciones y a las de tercer grado: las confederaciones de federaciones y de cámaras empresarias."

3. Objetivo del proyecto

Como se señaló inicialmente, el objetivo de este proyecto es establecer una estratificación o clasificación de las organizaciones sociales, de uso habitual a nivel nacional e internacional, y que pese a ello no aparece formalmente en ninguna norma relacionada con dichos actores de la sociedad.

Por las razones anteriormente expuestas, presentamos el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Modifícase la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de la siguiente manera:

1. Reemplácese el actual Artículo 6 de la Ley 20.500, por el siguiente nuevo:

> "Artículo 6º. Las asociaciones, en posesión de su personería jurídica, podrán constituir entidades de segundo nivel, como uniones o federaciones, cumpliendo los requisitos que dispongan sus estatutos y aquellos que la ley exige para la constitución de las asociaciones. En las mismas condiciones, las federaciones podrán constituir organizaciones de tercer nivel, tales como confederaciones u otras."

[11] http://www.leydeasocciviles.com.ar/