

**COLECCIÓN**

MARCO LEGAL DE LA SOCIEDAD CIVIL  
EN ARGENTINA

**CONSTITUCIÓN Y REGISTRACIÓN  
DE ASOCIACIONES CIVILES  
Y FUNDACIONES  
EN JURISDICCIONES LOCALES**

---

**Relevamiento y propuestas  
de mejoras**



MARCO LEGAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA

# **CONSTITUCIÓN Y REGISTRACIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES EN JURISDICCIONES LOCALES**

## **Relevamiento y propuestas de mejoras**

**Febrero de 2020**



---

## SUMARIO

**Este documento presenta un relevamiento y revisión, en doce jurisdicciones de Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y once provincias), de los marcos legales, reglamentarios y operativos aplicables a las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones por parte de los organismos locales de fiscalización, y en qué medida contribuyen a favorecer el proceso de constitución de estas entidades y su sustentabilidad, de acuerdo con el derecho de asociación (“asociarse con fines útiles”) que consagra el artículo 14 de la Constitución Nacional. Desde esta perspectiva, se formulan propuestas que se estiman pueden coadyuvar al logro de dichos objetivos.**

El presente informe fue realizado por los Doctores Guillermo Enrique Ragazzi, Laura Taffetani y Guillermo Canova, dentro del Programa “Sociedad Civil en Red para consolidar la Democracia”, auspiciado por la Unión Europea (CSOLA/2016/381 – 158). Para su realización contaron con el apoyo de ICNL (Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo) y de SIDA (Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo). El Gobierno de Suecia, que ha financiado parcialmente este proyecto, no necesariamente comparte las opiniones expresadas en el informe; sus conclusiones solo exteriorizan la opinión de dichos profesionales y de Sociedad Civil en Red, quienes asumen la responsabilidad de su contenido.



---

# ÍNDICE

<b>SUMARIO</b> .....	3
----------------------	---

<b>I. PRESENTACIÓN</b> .....	7
------------------------------	---

1. Quiénes somos .....	7
------------------------	---

2. Por qué este estudio y estas propuestas .....	8
--	---

3. Marco constitucional nacional y regional .....	14
---	----

4. Autorización para funcionar en el Código Civil y Comercial de la Nación ( CCyCN) .....	17
--	----

<b>II. MARCOS NORMATIVOS: RELEVAMIENTO EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES Y EN 11 PROVINCIAS ARGENTINAS</b> .....	23
--	----

1. Constitución por instrumento público .....	23
---	----

2. Segmentación o categorización .....	25
--	----

3. Objeto social .....	26
------------------------	----

4. Guías de procedimientos y Modelos de estatutos tipo de Asociaciones Civiles y Fundaciones y otros .....	29
---	----

5. Digitalización .....	30
-------------------------	----

6. Trámites <i>on line</i> : .....	30
------------------------------------	----

7. Registro de Simples Asociaciones.....	32
--	----

8. Intervención de profesionales .....	32
--	----

9. Delegaciones de las Direcciones de Personas Jurídicas.....	33
---	----

10. Certificados de vigencia .....	33
------------------------------------	----

---

11. Procesos de Normalización .....	34
12. Articulación con otras instituciones u organismos para morigerar la onerosidad de la documentación legalmente exigida .....	35
13. Capacitación .....	35

### **III. PROPUESTAS DE MEJORAS PARA LA CONSTITUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES** .....

1. Instrumento constitutivo y Autorización para funcionar .....	37
2. Segmentación o categorización de las entidades .....	41
3. Algunas exigencias objeto de revisión .....	42
4. La cuestión del plan trienal y la exigencia de informes anuales .....	45
5. Proponer modelos tipo de Actas y Estatutos y de objeto preaprobado de Asociación Civil o Fundación, en forma optativa .....	47
6. Constitución por medios electrónicos ( <i>on line</i> ).....	47
7. Vistas, observaciones, y notificaciones .....	48
8. Ventanilla Unica.....	49
9. Individualización o rúbrica de libros y alta de CUIT al momento de la inscripción registral.....	50
10. Libre acceso de terceros a la información obrante en los organismos.....	50
11. Registro Voluntario de Simples Asociaciones (RVSA).....	53
12. Registro Nacional de Asociaciones Civiles y fundaciones .....	53
13. Capacitación .....	55
14. Uniformidad de criterios .....	56
15. La AFIP y la necesaria complementación con los organismos de contralor locales. ....	56

---

# I. PRESENTACIÓN

## 1. Quiénes somos

Desde hace más de veinte años, numerosas Organizaciones de la Sociedad Civil de Argentina (OSC) han desarrollado estrategias y esfuerzos de articulación, con el convencimiento de que su aporte a la construcción y fortalecimiento democrático es indispensable para la sociedad en su conjunto.

Así, se han ido constituyendo redes y federaciones de asociaciones y fundaciones, como una estrategia clave para potenciar su fortalecimiento e impacto. En 2016, seis de estas redes (Red Encuentro, Federación de Fundaciones Argentinas, Red Argentina para la Cooperación Internacional, I, Red de Bancos de alimentos, Grupo de Fundaciones y Empresas y Foro del Sector Social), convergieron en la constitución de una Mesa de Redes coincidentes en el compromiso mutuo, la igualdad entre los socios, la transparencia en los procesos de decisión, la responsabilidad de cumplir con las obligaciones y compromisos y la eficiencia de sus acciones.

En el 2017, con el apoyo de la Unión Europea, esa Mesa puso en marcha el proyecto “Sociedad Civil en Red para Consolidar la

Democracia”, con el objetivo de “mejorar la participación de la Sociedad Civil en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas que la afectan, a través de la incidencia generada en espacios de articulación multiactoral”.

Las actividades previstas en este proyecto incluyen el funcionamiento de un espacio de articulación de Federaciones y Redes de OSC en Argentina, el fortalecimiento institucional de las OSC participantes en relación con las políticas públicas y una estrategia comunicacional acorde, y el diseño e implementación de un plan de acción para lograr un Marco Legal y Fiscal más adecuado para las OSC.

## **2. Por qué este estudio y estas propuestas**

El Marco Legal y Fiscal de las OSC ocupa un lugar relevante para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. La interrelación social entre los individuos de una comunidad puede conseguirse de muy diversas formas, pero sin duda es necesario contar con un adecuado marco legal que asegure el eficaz desenvolvimiento de las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones, pues es propio del Estado Social de Derecho consolidar su existencia, dado su carácter social y de trascendencia pública y los fines no lucrativos de bien común que persiguen.

A partir de la restauración democrática en el año 1983 se ha producido un significativo crecimiento del sector social en nuestro

---

país, evidenciado no solo en el número y variedad de organizaciones, sino también en la amplitud temática de las mismas, en la cantidad de voluntarios y personas comprometidas en causas sociales y solidarias, y en la identidad y sentido de pertenencia que este desarrollo ha traído consigo. Sin embargo, pese a este notorio crecimiento, se puede constatar que, salvo pocas excepciones, el marco regulatorio que rige a estas entidades en sus más variadas formas no ha capturado este fenómeno, configurando ello una limitante para el desarrollo y potencialidad de crecimiento de este sector.

Si bien no se conoce con certeza su número, se estima que en Argentina existen entre 80.000 y 100.000 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales sólo un pequeño porcentaje están autorizadas para funcionar como personas jurídicas o cumpliendo con regularidad sus obligaciones frente a los organismos de fiscalización.

A modo de ejemplo (porque no existe aún un registro nacional que aporte el dato certero en todo el país), al mes de noviembre de 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se habían registrado 20.523 asociaciones civiles, de las cuales 8.893 se consideraban activas, y 6.879 fundaciones, de las cuales 3.134 eran activas; de modo análogo, en la Provincia de Buenos Aires existen registradas 43.800 asociaciones civiles, de las cuales presentaron información contable 12.430, y 3.370 fundaciones.

Lo anterior expresa la baja proporción de OSC que actúan dentro de la formalidad, es decir, sometidas a un determinado régimen

legal. Y ello parece haber sido una constante histórica. En este sentido, no produce extrañeza que, ante un pedido de información pública presentado ante la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en 2013, este organismo admitió tener en regla como entidades exentas de impuesto a las ganancias (Asociaciones o Fundaciones), sólo 7.637 entidades en todo el país.

Las modificaciones introducidas en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) en el año 2015 a las figuras de las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones, a cuya preparación el sector social no fue convocado, no parecen hasta el presente haber brindado una base o un principio de solución a este problema. Por el contrario, no solo su articulado resulta casuístico y excesivamente reglamentario, sino que las normas dictadas en su consecuencia han tornado más dificultoso el acceso de las organizaciones a la obtención de la autorización para funcionar en tales formas o categorías de persona jurídica, o incluso, su posterior sostenibilidad.

No puede soslayarse que en las últimas décadas, el crecimiento de la pobreza y la desocupación alcanzó dimensiones preocupantes en nuestro país y en América Latina. Al mismo tiempo, es la región del planeta con mayor desigualdad en la distribución de ingresos, propiedad y riqueza. Estas dos problemáticas, inequidad y crecimiento de la pobreza, generaron una creciente masa de excluidos que son la expresión más visible de un profundo proceso de transformación de la estructura social.

La preocupación por estos temas ha promovido durante los últimos años, una búsqueda de estrategias para evitar o reducir la exclusión, identificando mecanismos y procesos que posibiliten el fortalecimiento de una pertenencia, una afiliación a algún marco social contenedor orientado hacia valores de beneficio colectivo. Dentro de ellas, la participación ciudadana es una de las claves como lo es también contar con marcos regulatorios adecuados que permitan organizar a un mayor número de personas y colaborar en el logro de la expansión de la ciudadanía y el desarrollo humano y comunitario

La mejora del régimen legal, fiscal y laboral y su aplicación a las OSC, ha sido motivo de recurrentes presentaciones, propuestas e iniciativas en distintas instancias y por diversos medios, que han evidenciado la inquietud y preocupación del sector social por contar con un régimen adecuado a las particularidades de su organización, funcionamiento y fines, y de modo particular, aquellas normas reglamentarias dictadas para su constitución y posterior funcionamiento.

No puede soslayarse que la generación de marcos regulatorios adecuados, se presenta como un factor clave para el desarrollo de estas organizaciones que representan la sociedad civil activa y participativa y que se refleja en la diversidad de sus objetivos y sus matizaciones propias, aunque una misma pertenencia de valores: el bien común, el interés general, objetivos no lucrativos y la solidaridad

De allí que Sociedad Civil en Red, a través de su Programa Marco Legal y Fiscal, está impulsando diversos estudios y acciones.

Uno de esos proyectos ha sido realizar, en colaboración con autoridades y funcionarios de organismos de fiscalización de personas jurídicas de doce jurisdicciones locales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán), un relevamiento de cómo son los procesos de formalización de las OSC en el país.

Este trabajo ha sido realizado por un grupo de profesionales vinculados con el sector social, y contó con el apoyo de ICNL (Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo) y de SIDA (Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo), aunque sus conclusiones solo exteriorizan la opinión de dichos profesionales.

El trabajo se orientó de modo especial a recopilar y sistematizar las normas legales y reglamentarias aplicables en esas jurisdicciones, y aquellas resoluciones particulares que se consideraron básicas o esenciales para el cumplimiento de los cometidos asignados a dichos organismos, concluyendo con el relevamiento de sus páginas web, guías, instructivos y modelos tipo y prácticas.

El Documento Base sobre el cual se exponen estas siguientes conclusiones también contó con el aporte de comentarios de numerosas OSC locales, y de profesionales y personas del sector social quienes brindaron sus propias experiencias en relación a la tramitación en cada uno de los organismos relevados. Todo ello, además, complementado con entrevistas personales a los directores o per-

sonal de dirección con competencia específica en el tema. Cabe destacar de modo especial la buena voluntad y favorable disposición manifestada por todos los funcionarios públicos entrevistados para colaborar con este relevamiento, incluso por la confianza dispensada, expresada en ocasiones por la sinceridad para fundamentar las razones de las decisiones administrativas tomadas.

El relevamiento efectuado ha permitido conocer marcos regulatorios y prácticas que favorecen la conformación de OSC y su sustentabilidad y, por ello, la importancia de su conocimiento, sin dejar de señalar la existencia de otras meritorias regulaciones y prácticas. Sin embargo, a la par, se han advertido exigencias formales que, en muchos casos, fundadas en una mejor y más eficiente fiscalización, aunque de dudosa efectividad, se presentan como limitaciones para el ejercicio del derecho a la asociación, el cual, cabe señalarlo, debe ser ejercido conforme al orden jurídico determinado.

Finalmente, las conclusiones y propuestas deben ser analizadas desde la perspectiva que sus autores tienen sobre el rol de los organismos de fiscalización estatal, su importancia y su gravitación pública. Por ello, las iniciativas que se presentan traducen la favorable expectativa del inicio de un trabajo común entre dichos organismos y las OSC, con el objetivo de efectuar aportes y propuestas y acercar las experiencias de las OSC y mejorar en lo posible su marco regulatorio, facilitando el pleno ejercicio del derecho a asociarse con fines útiles, de raigambre constitucional.

Por ello, previo a conocer los resultados de la investigación, estimamos necesario hacer una breve descripción del marco constitucional referido al derecho de asociación y, a continuación, cuál es el marco legal nacional que rige la constitución y funcionamiento de las personas jurídicas sin fines de lucro, fundamentalmente a partir de lo que establece el Código Civil y Comercial de la Nación, vigente desde 2015.

Tanto la normativa de ámbito nacional, como la de las respectivas jurisdicciones analizadas en el relevamiento, deben estar en armonía con los principios constitucionales mencionados y con el derecho internacional; ese breve análisis es también parte de este estudio.

### **3. Marco constitucional nacional y regional**

El derecho de asociación es uno de los derechos fundamentales consagrados en el universo constitucional argentino. Desde el año 1816, cuando fue declarada la Independencia, fue reconocido por varias de las constituciones provinciales que comenzaron a redactarse. Posteriormente, en 1853, cuando se organizó el Estado federal, este derecho se incluyó expresamente en la Constitución Nacional Argentina, que en el artículo 14 dispone: *“Todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: ... el derecho de asociarse con fines útiles”*; es decir, el derecho a la asociación que la reforma a

---

la Carta Magna del año 1994 extendió al derecho de la asociación, tal como lo reconoce el artículo 43.

La interpretación tuitiva del artículo 14 cabe formularla sobre una base amplia que facilite la creación de asociaciones y de otras formas asociativas o personas jurídicas y que permitan alcanzar los “fines útiles” consagrados por la Constitución Nacional.

Por otra parte, este derecho de asociación se consagra en Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos reconocidos por la Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 221, y se proyecta a su reconocimiento en todo el mundo, como uno de los derechos propios de la Sociedad Civil, junto con el derecho de reunión y el derecho de la libre expresión, como lo dispone la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 20: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”*.

El derecho a la creación y participación de las organizaciones sociales de la sociedad civil (OSC), responde además a un principio básico de libertad. A ellas le es debido el respeto a su autonomía or-

---

1 Entre otros: *“Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”* (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948); *“Toda persona tiene el derecho a asociarse libremente con otras”* (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976); *“1. Todas las personas tienen el derecho a asociarse libremente con otras con fines ideológicos, religiosos, políticos, culturales, deportivos o de cualquier otra índole, 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”*. (Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, 1969).

ganizativa y decisoria en el marco de la ley, las reglas estatutarias en que cristaliza su organización y el reconocimiento constitucional del pluralismo de valores. Por ello, el derecho a crear y participar en tales organizaciones, no debe contemplarse sólo como uno de los denominados derechos naturales subjetivos y fundamentales del hombre, sino mas bien, en congruencia con las ideas de nuestro tiempo, como uno de los derechos de la persona humana cuya protección se considera más necesaria dentro de un Estado de Derecho.

Si bien el derecho que consagra nuestra Carta Magna no es un derecho absoluto sino que se ejerce conforme a las normas que reglamenten su ejercicio (artículo 14), corresponde tener en cuenta que la misma Constitución con sabiduría dispone que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio” (artículo 28), lo cual constituye un antecedente insoslayable al momento de analizar las normas del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) y las reglamentarias dictadas en su consecuencia por los distintos organismos locales, más aún que el artículo 1º del Código, consagra como fuente y aplicación primigenia del Derecho, a la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos en los que la República sea parte, lo cual incluye no solo a los Tratados enumerados en el artículo 75, inciso 22, sino a todos los Tratados suscriptos con posterioridad al año 1994.

Por lo tanto, se puede afirmar que los derechos que asegura la Constitución Nacional a sus habitantes y por ende a la Sociedad

Civil, en especial el derecho de asociación está expresamente consagrado por el derecho constitucional argentino.

A ello se agrega, la necesaria colaboración de los poderes del estado con la libertad de los ciudadanos y que se manifiesta en el fomento a la iniciativa privada en aquellas actividades en las que las OSC despliegan sus esfuerzos y quehaceres en todo el territorio nacional, promoviendo una matriz de interacción que tiene su base en la diversidad, la pluralidad y la multiplicidad y que supone la preservación de un ámbito de acción para la autonomía y la diferenciación.

## **4. Autorización para funcionar en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN)**

### **a. La autorización gubernamental**

Para que el derecho de asociación pueda ser ejercido en plenitud, es necesario permitir a aquellas entidades que cumplan con los requisitos establecidos por la legislación respectiva, actuar en forma análoga a las personas humanas como, por ejemplo, contratar con terceros, actuar judicialmente, distinguir la responsabilidad de los miembros de la entidad, solicitar la apertura de cuentas bancarias a nombre de esa institución y, en general, adquirir los derechos y contraer las obligaciones que devienen de su condición de persona jurídica, etc.

Sobre este particular, el artículo 141 del CCyCN dispone que *“Son personas jurídicas todos los entes a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de su objeto y los fines de su creación”*.

A su vez, el artículo 148 expresa que las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones son personas jurídicas privadas, de modo que el reconocimiento de su personalidad deviene de la ley, que les confiere aptitud o capacidad para ejecutar todos los actos necesarios tendientes al cumplimiento de su objeto.

El artículo 142 establece como principio general, que la existencia de las personas jurídicas -entre ellas las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones- comienza desde su constitución, y agrega que *“en los casos en que se requiere autorización estatal, la persona jurídica no puede funcionar antes de obtenerla”*. Por su parte, el artículo 169 aplicable a las asociaciones civiles agrega que una vez otorgada la autorización, la entidad debe ser inscrita en el Registro Público y hasta la inscripción se aplican las normas de las simples asociaciones. Esta exigencia no se replica en materia de fundaciones.

De lo expuesto se infiere que estas entidades nacen como persona jurídica desde el acto de su constitución, y la autorización estatal les confiere aptitud (o capacidad) para funcionar bajo la forma o categoría de asociación civil o fundación. La asociación civil completa el trámite con la inscripción en el Registro Público y mientras ello no ocurra, se regirá por las disposiciones de la simple asocia-

ción (artículo 169) que es una persona jurídica privada (artículo 148, inc. c) y que comienza su existencia a partir del acto constitutivo (artículo 189).

Por último, vale la pena mencionar que igual criterio de la autorización es aplicable a la cooperativa y a la mutual; en cambio, no se exige la autorización en materia de sociedades, siendo de aplicación lo previsto en los artículos 5, 6, 7, 167 y conc., Ley 19.550.

### **b. Autorización para funcionar y registración en las jurisdicciones de Argentina: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincias**

Si bien en el derecho argentino, el derecho de asociación es un derecho federal -por estar consagrado en la Constitución Nacional- y la legislación que regula el régimen general de las personas jurídicas también es de orden federal o nacional (CCyCN), la regulación adjetiva relativa a la autorización para funcionar como persona jurídica -junto con las del Registro Público- es de competencia local, no delegada por las provincias al Gobierno Federal, y por lo tanto reservada a las jurisdicciones locales (artículo 121 y artículo 129 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su caso).

En algunas de las jurisdicciones locales se han establecido ciertos requisitos formales que dificultan obtener la autorización para funcionar como persona jurídica, y por ende, ejercer el derecho de asociación en plenitud.

Esta cuestión es relevante, entre otras razones, porque una de las consecuencias de la existencia de esas dificultades para poder funcionar como persona jurídica, es el bajo número de OSC que están formalizadas y registradas en los organismos jurisdiccionales correspondientes; en efecto, no son poco más que veinticinco mil las entidades que tienen autorización para funcionar como asociaciones civiles y fundaciones y mantienen un razonable grado de cumplimiento formal de sus obligaciones frente a los respectivos organismos locales de fiscalización, es decir un porcentaje muy bajo del total de OSC que hay en todo el país<sup>2</sup>.

### **c. Ejercicio de control y fiscalización del funcionamiento de las OSC**

El otro aspecto que resulta de relevancia en cuanto a la normativa que rige a nivel local a las OSC, es el que establece los procedimientos a seguir por parte del organismo jurisdiccional competente, para ejercer la función de control y fiscalización sobre las organizaciones ya constituidas.

Los criterios que se establecen en las distintas normativas provinciales y los procedimientos administrativos que se dictan en consecuencia en los organismos jurisdiccionales correspondientes determinan, en gran medida, las condiciones que favorecen u obs-

---

<sup>2</sup> Esta cuestión es recurrente, ya que quedó en evidencia luego de una investigación realizada en el año 2013, relatada en la siguiente nota periodística: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/cerca-del-90-de-lasong-funciona-en-la-informalidad-nid1578357>

---

taculizan el sostenimiento de su condición legal de regularidad de las OSC frente a dichos organismos.

Básicamente, las mayores dificultades que se observan en relación al procedimiento de contralor provienen de la falta de segmentación de las entidades, de modo que se generan las mismas exigencias a OSC de muy diferente envergadura y naturaleza. Ello significa el mismo procedimiento y requerimiento de la documentación exigida cada año (presentación de declaraciones juradas, estados contables, publicación de actos asamblearios, entre otras), que además importa una erogación de dinero sumamente importante por la actuación de profesionales e incluso, la certificación de la documentación presentada y la legalización de su firma ante el Colegio o Consejo Profesional respectivo, dificultando su cumplimiento y la posibilidad de afrontar sus costos por parte de las OSC de menores ingresos.

Es necesario reconocer también, que dicha situación se ha complejizado aún más con las normativas de organismos públicos a nivel nacional que las atraviesan -especialmente aquellas de orden operativo- en particular las que devienen del cumplimiento de las normas fiscales (AFIP)<sup>3</sup> y las que provienen del cumplimiento de las exigencias establecidas por las leyes y políticas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (UIF)<sup>4</sup> en las organizacio-

---

3 La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es un organismo de recaudación de impuestos autárquico del Estado argentino dependiente del Ministerio de Hacienda.

4 La Unidad de Información Financiera (UIF) es el organismo nacional, con autonomía y autarquía financiera, a cargo del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT).

nes sin fines de lucro, que tienen un gran impacto en el contralor que se ejerce a nivel local.

Se transcribe a continuación el relevamiento realizado, denominado "Marcos Normativos Relevados", y a continuación, las "Propuestas de mejoras para la constitución y fiscalización de asociaciones civiles y fundaciones" por parte de Sociedad Civil en Red

---

## II.

# MARCOS NORMATIVOS: RELEVAMIENTO EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES Y EN 11 PROVINCIAS ARGENTINAS

### 1. Constitución por instrumento público

El Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCyCN) dispone que la constitución de las asociaciones civiles y fundaciones se formalice mediante “*Instrumento público*”. En general, las Direcciones de Personas Jurídicas han interpretado esta exigencia normativa como escritura pública, invocando en muchos casos que con ello se alcanza una mayor seguridad jurídica, la cual también podría alcanzarse, desde nuestra interpretación, a través del instrumento privado con firma certificada por funcionario público, o con la sola intervención de éste en el proceso de constitución de las entidades<sup>5</sup>.

---

5 El art. 169 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone “El acto constitutivo de la asociación civil deber ser otorgado por instrumento público...” y el art. 193 dispone que las fundaciones “para existir como tales requieren necesariamente constituirse mediante instrumento público”. A su vez, el art 289 del mismo Código define: “Son instrumentos públicos: a) las escrituras públicas y sus copias o testimonios; b) los instrumentos que extienden los escribanos o los funcionarios públicos con los requisitos que establecen las leyes; ...”. Se ha advertido que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, antes de la entrada en vigencia el CCyCN (01/08/2015) se admitía la presentación del acto constitutivo de las asociaciones civiles en instrumento privado, y vigente el CCyCN, la Inspección General de Justicia, exige la escritura pública.

Esta exigencia no es una cuestión menor desde la perspectiva de las OSC, dado que comporta una erogación inicial que resulta ser disuasiva en muchos casos, para el inicio del trámite. También, podría plantearse como una afectación al derecho a la libre asociación que consagra la C.N.

Algunas jurisdicciones, en cambio, han interpretado de modo diferente los arts. 169 y 193 y su relación con el art. 289 y 290 del CCyCN y por ello establecieron mecanismos que permiten a las organizaciones instrumentar el acto constitutivo de la asociación o fundación en un documento privado, que adquiere la categoría de "*instrumento público*" al ingresar al organismo de fiscalización e intervenir la autoridad o funcionario con competencia al efecto. Esto se verifica de diferentes modos:

- a. Provincia de Río Negro: se otorgó esa facultad a la Dirección Provincial mediante una ley provincial. Se puede presentar el acta constitutiva mediante instrumento privado certificado por Juzgado de Paz.
- b. Provincias de Córdoba y Santa Fe: tienen una interpretación amplia de instrumento público para la constitución de las asociaciones civiles y fundaciones, pues se pueden hacer las presentaciones por instrumento privado, siendo las autoridades, en su carácter de funcionarios públicos, las que le otorgan con su intervención y firma, la categoría de instrumento público que requiere el CCyCN.

- c. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Si bien la Inspección General de Justicia exige actualmente la escritura pública para la constitución de las asociaciones civiles y fundaciones -cabe recordar que antes del dictado de la Resolución General IGJ N° 7/2015 el Organismo admitía la constitución de las asociaciones civiles por instrumento privado- por Resolución General IGJ N° 12/2018 admite que las simples asociaciones que tienen un objeto de impacto social, escasos recursos o centros de jubilados, pueden solicitar su inscripción en el Registro Voluntario de Simples Asociaciones (RVSA) mediante instrumento privado con certificación de las firmas por el funcionario de la IGJ, haciendo una interpretación amplia del CCyCN, lo cual abre una interesante interpretación para extender dicho criterio a otras entidades de menores recursos e ingresos, como organizaciones de base o territoriales, juntas vecinales o clubes de barrio o, incluso, extender el criterio para la constitución de las asociaciones civiles y fundaciones, en general.

## **2. Segmentación o categorización**

Algunas jurisdicciones (Provincias de Buenos Aires y Córdoba) han establecido una segmentación o categorización de entidades (por ejemplo en tres categorías), a fin de exigir menores requisitos a las de categoría menor o básica; en estos casos no se les exige la presentación de sus estados contables y de sus asambleas, favoreciendo que estas entidades puedan cumplir con sus obligaciones legales, no incurrir en atrasos que finalmente perjudican su desenvolvimiento institucional.

Para alcanzar tal categorización los criterios establecidos son diversos:

- a. Presupuesto de ingresos y egresos
- b. Cantidad de asociados
- c. Temáticas que abordan u objeto social

### **3. Objeto social**

En la Provincia de Córdoba se dispone de modelos tipo de Estatutos y de modelos de objetos preaprobados, de modo que las organizaciones pueden adoptar alguno de estos objetos y superar de este modo las eventuales observaciones que pueden recaer sobre el objeto durante su íter de constitución. De esta forma, también las entidades se ajustan a la exigencia que establece el Código Civil y Comercial de la Nación en su art. 156, al disponer que *“El objeto de la persona jurídica debe ser preciso y determinado”*, a lo cual cabe agregar lo previsto en los arts. 168 y 193 para las asociaciones civiles y fundaciones y evitar observaciones que, en muchos casos pueden padecer cierto grado de discrecionalidad en su interpretación, y en otros, confundiendo la exigencia de la precisión y determinación del objeto, con la descripción de las actividades para su consecución. Se ha advertido que estos objetos preaprobados facilitan y abrevian el trámite de autorización por cuanto se evita que la autoridad de fiscalización los revise o modifique. En esta Provincia existen varios modelos de objeto preaprobados y los inte-

resados pueden optar por alguno de ellos en forma voluntaria; si ninguno de ellos satisface sus intereses pueden proponer el que estimen más conveniente, el cual quedará sujeto a la fiscalización posterior. En nota, se agregan los modelos tipo de objetos preaprobados en esta Provincia, los cuales pueden resultar de interés para las autoridades de otras jurisdicciones provinciales, las que podrán adoptar estos modelos u otros ajustados a sus propias necesidades o usos y costumbres. Sin perjuicio de ello, los objetos detallados al pie, se corresponden con la exigencia legal de su precisión y determinación y por ende, su adopción favorece su rápida aprobación<sup>6</sup>.

---

6 Para facilitar la autorización, la Dirección ha aprobado tal como se ha dicho y especialmente aplicable al trámite *express* de constitución, diferentes modelos de objetos, de modo que la adopción de alguno de ellos, comporta su automática aprobación. Los modelos aprobados son los siguientes: **COMEDORES:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: mejorar el nivel de vida de la comunidad en general especialmente de aquellas personas que por su condición de pobreza y de escasos recursos se encuentre en un estado de vulnerabilidad y marginalidad. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes actividades: a) Sustener un comedor comunitario, para brindar almuerzo, merienda, y de esta manera poder atender necesidades básicas en materia de alimentación. b) Impulsar la creación de una huerta con el fin de fomentar la cultura del trabajo y además para que sea fuente de producción de insumos para el comedor. c) Impulsar la creación de talleres de capacitación (formal o no formal), el dictado de cursos y seminarios con el fin de formar a la persona con el objeto de que esta cuente con una herramienta eficaz para insertarse en el mercado laboral y/o tenga la posibilidad de proyectar diferentes microemprendimientos. d) Bregar por la constitución de una biblioteca comunitaria para que sirva de espacio para el fomento de la cultura y la reflexión. Las actividades detalladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto. **DEPORTIVO:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: cultivar y difundir la afición y el desarrollo de los ejercicios físicos, fomentando la práctica del deporte en todas sus manifestaciones tendiendo a la formación integral de la persona como así mismo difundir todo tipo de actividad cultural. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes actividades: a) Fomentar una estrecha relación con los demás clubes e instituciones afines para el intercambio de distintas experiencias. b) Colaborar e impulsar la organización de eventos de índole deportivos y culturales con el fin de fomentar un espíritu de solidaridad entre los integrantes de nuestra sociedad. c) Bregar por la constitución de espacio para el esparcimiento y recreo y que se constituya en un ámbito desde el cual se fomente todo tipo de actividad cultural. d) Impulsar actividades que posibiliten el perfeccionamiento en la práctica de cualquier disciplina deportiva. e) Propender a la realización de talleres recreativos, culturales y artísticos de carácter no formal. Las actividades deta-

---

lladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto. **CENTRO DE JUBILADOS:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: a) Promover y estimular las relaciones de amistad, sociabilidad unión y conocimiento recíproco entre los asociados y sus familias mediante reuniones y encuentros. b) Acrecentar los vínculos de unión entre todos los jubilados y pensionados de la república a través de la organización de congresos ya sea zonales, provinciales y nacionales. c) Orientar a los jubilados y pensionados, como a aquellas personas que estén en condiciones de obtener cualquiera de los beneficios que otorgan las leyes de prevención social, en todas las tramitaciones que deban realizar ante las distintas reparticiones. d) Mantener contacto directo con los distintos organismos oficiales de previsión social. e) Organizar eventos recreativos, culturales y educacionales que propicien la participación activa de los jubilados y pensionados. f) Crear una biblioteca popular con el fin contar con un instrumento para contribuir a consolidar la cultura entre sus asociados. g) Brindar asesoramiento en forma gratuita ante todos los casos planteados por los asociados. Estas actividades no son limitativas, sino meramente enunciativas, pudiendo en consecuencia llevar a cabo toda otra que tenga relación con el objeto social. **EDUCATIVO Y NIVEL TERCARIO:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: educar, formar y capacitar integralmente a las personas en la faz intelectual. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes actividades: a) diagramar políticas y estrategias de enseñanza destinadas a las personas de todas las edades. b) Promover el desarrollo de investigaciones científicas que tengan por finalidad el mejoramiento de la calidad educativa. c) Impulsar y fomentar el desarrollo de congresos, jornadas, foros, seminarios y cursos de capacitación no formal. d) Generar acciones conjuntas con distintas entidades educativas, públicas o privadas, tendientes al perfeccionamiento y especialización de los docentes de todos los niveles. e) Impulsar la formación de redes de intercambio de métodos y técnicas en el campo de la educación. f) Promover el otorgamiento de becas a profesionales destacados en la docencia y que dedican su tiempo a la investigación de nuevas modalidades educativas. g) Impulsar la creación de un instituto educativo en los niveles primarios, secundarios y terciarios, que, para el otorgamiento de títulos oficiales, deberá gestionar la autorización previa ante la autoridad competente. Las actividades detalladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto. **AGRUPACIÓN GAUCHA:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: preservar, transmitir y valorizar las costumbres tradicionales de la cultura gauchesca de nuestra localidad. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes actividades: a) Representación y presencia de nuestra agrupación en actos cívicos, festivales folklóricos, actos escolares y peñas. b) Desfiles y demostración de juegos típicos gauchos y destrezas. c) Organización de encuentros culturales, comidas típicas y exposiciones rurales. d) Práctica de deportes típicos, como doma, pato, juegos de riendas, fútbol y bochas. Las actividades detalladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto. **BOMBEROS VOLUNTARIOS:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: la prevención y auxilio en caso de incendio, accidentes y otros desastres o siniestros de cualquier origen, debiendo actuar sin necesidad de requerimiento de autoridad en el ámbito de su jurisdicción. Podrán actuar en otras jurisdicciones, cuando la autoridad pública así lo requiera. Brindar asesoramiento gratuito para el control de medidas de seguridad en obras públicas y privadas a solicitud de autoridad competente. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes actividades: a) Concurrir activamente a los lugares donde se produzcan siniestros. b) Sustener y capacitar de los cuerpos activos. c) Instruir a la población en medidas de prevención sobre incendios u otros siniestros y difusión de las actividades que realiza el cuerpo. d) Asistir y asesorar a

## 4. Guías de procedimientos y Modelos de estatutos tipo de Asociaciones Civiles y Fundaciones y otros

- a. De las jurisdicciones entrevistadas todas presentan en la *web* del organismo, guías de procedimientos.
- b. Algunas jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Córdoba, de Buenos Aires, Mendoza, Misiones) han adoptado modelos de actas y estatutos tipo de uso optativo,

---

las autoridades públicas y entidades privadas en materias de su competencia. e) Crear cuerpos o departamentos especializados. Las actividades detalladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto. **COOPERADORA - HOSPITALES:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: cooperar y difundir la política sanitaria que propenda a una mejor y acertada asistencia médica para la comunidad de acuerdo con los modernos métodos basados en el adelanto de la ciencia y la técnica. Colaborar y difundir los aspectos de protección y fomento de la salud. Dotar al establecimiento de todos aquellos elementos que contribuyan a una mayor eficacia en su acción y a un mejor tratamiento y comodidad de las personas asistidas en él, afianzando los sentimientos de solidaridad social de la población. Promover y ayudar a la conservación, ampliación, reformas o mejoras del Hospital, atención médica y equipos. Proponer a la Dirección del Establecimiento la adopción de medidas que tiendan al bienestar de los internados. Acompañar directamente a los pacientes internados en dicha institución, y si es necesario con terapia psicológica, a los fines de que su estadía en el hospital sea más saludable a nivel mental, principalmente en el caso de los enfermos terminales. Coordinar su acción con otras instituciones de asistencia social oficiales o privadas, que puedan contribuir a la realización de los objetivos de esta Institución. Cooperar con los actos, iniciativas o campañas que realice la Dirección del Hospital en beneficio del mejor y mayor cumplimiento de las funciones específicas. Las actividades detalladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto. **BIBLIOTECA POPULAR:** La entidad carece de fin de lucro y tendrá por objeto: constituirse en una entidad activa con amplitud y pluralismo ideológico y que tendrá como misión canalizar los esfuerzos de la comunidad tendentes a garantizar el derecho a la información. Fomentar la lectura y demás técnicas aptas para la investigación, el estudio, la consulta, la recreación. Promover y difundir la cultura y la educación permanente del pueblo, en sus distintas expresiones, contando con todo tipo de material instructivo y manteniendo, principalmente, una sala de lectura no solo para practicar la misma sino para que se constituya en un ámbito de debate y reflexión. Impulsar todo tipo actividades culturales, proyectos de efemérides culturales, concursos literarios. Las actividades detalladas no son limitativas, pudiendo realizar otras no previstas pero que tengan relación directa con su objeto

ya que su existencia no obsta a que los interesados presenten los textos de actas y estatutos que estimen más conveniente a sus necesidades. Prima a este respecto el principio de la autonomía de la voluntad, aunque la adopción de tales modelos tipo abrevia y acelera el trámite de aprobación y lo torna menos oneroso (no requiere la intervención de un abogado o escribano), aunque en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se requiere que la escritura pública sea acompañada por un dictamen profesional extendido por un abogado o escribano.

- c. También se ofrecen modelos de presentación de documentación *post* asamblearias y de declaraciones juradas.

## **5. Digitalización**

En varias Direcciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Misiones) han comenzado a digitalizarse todos los trámites. En algunos casos, se presenta la información en papel y se procede a su escaneo, y una vez verificado el contenido del soporte digital (*pendrive*), se devuelve la documentación en papel al presentante.

## **6. Trámites *on line*:**

- a. La digitalización va permitiendo que se pueda hacer el seguimiento de cada trámite de manera "en línea". Algunas de las

jurisdicciones, además, cuentan con páginas con muy buena orientación al usuario, con explicaciones acerca de los trámites a realizar y la normativa vigente, entre ellas podemos destacar las de las Provincia de Santa Fe, Tucumán y Córdoba y, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resulta de suma utilidad el detalle de las Resoluciones Generales individualizadas por número y por fecha.

- b. También en la Provincia de Córdoba la Inspección de Personas Jurídicas ha aprobado un trámite *express* implementado en forma digital, que se gestiona íntegramente desde el *Portal web* de la IPJ. Se trata de un nuevo sistema de constitución y autorización por el cual se crea por *Internet* una asociación civil o fundación en pocos minutos y con un plazo de inscripción registral sumamente abreviado. Requiere el trámite previo de Reserva de Denominación, también por vía digital; si el objeto social redactado por el interesado es observado por el Área Técnica, el expediente es desafectado del trámite *express*. Por ello, la Dirección sugiere utilizar alguno de los objetos sociales preaprobados para abreviar y agilizar la inscripción registral.
- c. Luego de la digitalización, el objetivo siguiente por parte de esas Direcciones, es que en un futuro cercano se puedan iniciar todos los trámites *online*, es decir sin necesidad de acudir personalmente a la Dirección, con firma digital del presentante.

## 7. Registro de Simples Asociaciones

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existe un Registro Voluntario de Simples Asociaciones (RVSA), cuyos requisitos para su inscripción, se han detallado en las Resoluciones Generales IGJ N° 7/2015 y N° 7/2017. Para el caso de ciertas entidades de objeto de impacto social, escasos recursos o centros de jubilados, el organismo dictó la Resolución General IGJ N° 12/2018 por la cual se acepta la presentación de la documentación constitutiva en instrumento privado, con la firma del funcionario como certificante de las firmas de los otorgantes.

## 8. Intervención de profesionales

En la mayoría de las Provincias no se exige un dictamen de precalificación de un profesional, sea abogado, escribano o contador público, según la naturaleza del trámite y las respectivas incumbencias profesionales. En cambio, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Resolución General IGJ N° 7/2015 (artículo 50 y Anexo II) dispone su obligatoriedad para el caso de la constitución, reforma de sus estatutos y otros trámites vinculados a las asociaciones civiles y fundaciones. Este dictamen de precalificación supone que un profesional “precalifica” el documento que se presenta ante el organismo, es decir expresa su opinión sobre el cumplimiento de los requisitos legales y fiscales del acto allí instrumentado, y luego la autoridad pública “califica” sobre su viabilidad jurídica. Dicho dic-

tamen, además, debe contener otra información sobre la vigencia de la entidad, su sede y sobre sus administradores, entre otra información relevante. Cabe agregar que en del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires este régimen se instituyó como una forma de abreviar los plazos de verificación del trámite, de modo que no se ha replicado en otras jurisdicciones en las que el volumen de las actuaciones es sensiblemente inferior. Sin duda que la implementación de modelos tipo de estatutos podría llevar a la supresión de este dictamen precalificatorio y con ello evitar los costos que le genera a la entidad la firma del profesional dictaminante.

## **9. Delegaciones de las Direcciones de Personas Jurídicas**

Algunas provincias con extenso territorio tienen delegaciones de la Dirección en varias ciudades de la Provincia, lo cual facilita realizar los trámites para las organizaciones que se encuentran en el interior, aunque en algunos casos se advierten demoras cuando debe intervenir el organismo central.

## **10. Certificados de vigencia**

En la mayoría de las jurisdicciones se exige para otorgar el certificado de vigencia de las OSC que toda su documentación se encuentre al día (comúnmente llamada “documentación post asamblearia”).

Esta exigencia genera serias dificultades cuando surge la necesidad (generalmente en plazos muy exiguos) de contar con dicho certificado para la firma con otros organismos del Estado de convenios de cooperación o la percepción de algún beneficio para la entidad y se encuentran adeudando algún tipo de documentación.

En cambio, en la Provincia de Salta, para otorgar el certificado de vigencia, sólo exige que se encuentren vigentes sus autoridades, circunstancia que permite extender el plazo de regularización al momento de la renovación de autoridades momento en el cual deberá efectivamente contar con toda la documentación al día.

## **11. Procesos de Normalización**

Algunas jurisdicciones como Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Neuquén, han previsto procedimientos específicos para la regularización o normalización de asociaciones civiles y fundaciones. Incluso, a los efectos de la designación de interventores en las entidades, en la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial ha suscripto un convenio con el Colegio de Abogados de la Provincia, Delegación La Plata, por el cual se procede al sorteo de un profesional inscripto en el Registro llevado al efecto. Estas iniciativas tienen por finalidad facilitar la actualización de las presentaciones de sus estados contables y asambleas y favorecer el normal funcionamiento de las entidades. Se ha advertido que en algunos casos, estos procesos se han visto obstaculizados en su implementación

por los excesivos requisitos exigibles por la Administración de Ingresos Públicos (AFIP) al momento del alta en la CUIT, en especial certificaciones profesionales y legalizaciones, cuyo costo ha obstaculizado la prosecución del trámite.

## **12. Articulación con otras instituciones u organismos para morigerar la onerosidad de la documentación legalmente exigida**

En la Provincia de Jujuy se pudo establecer convenios con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas para lograr tarifas diferenciales para los Estados Contables. La Provincia de Misiones se encuentra en curso un proceso similar, al igual que la Provincia de Buenos Aires.

## **13. Capacitación**

En varias jurisdicciones (Provincias de Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe) se promueven actividades de capacitación para las organizaciones sociales.

Anualmente, se han celebrado Reuniones de Organismos de contralor de personas jurídicas y Registro Público de todo el país, en las cuales se tratan diversos temas referidos a sus competencias específicas, intercambio experiencias, procurando establecer criterios uniformes de aplicación.



### III.

## **PROPUESTAS DE MEJORAS PARA LA CONSTITUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES**

### **1. Instrumento constitutivo y Autorización para funcionar**

#### **a) Instrumento constitutivo**

Corresponde interpretar, conforme al Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) que el acto constitutivo de las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones puede formalizarse a través de un instrumento privado, cuyo ingreso al organismo de fiscalización y consecuente intervención de la autoridad pública, lo reviste de la categoría de instrumento público que requieren los arts. 169, 187 y 193 del CCyCN. Por lo tanto, se propone suprimir la exigencia de la constitución por escritura pública, conforme a la interpretación de los arts. 169, 187, 193, 289 y 290 del CCyCN.

Esta interpretación, muy afín al objeto de estas entidades y sin que ello afecte la seguridad jurídica, lleva a sostener que su presentación ante la autoridad de aplicación (o de fiscalización) y la inter-

vención del funcionario público en el trámite administrativo, constituyen expresión formal escrita de la administración y, en tanto reúna una apariencia regular, se supone emanado del poder público y esa presunción se hace extensiva al contenido, supuesto que el acto que emana de un funcionario público se presume eficaz.

Por ello y sin perjuicio de la normativa vigente y los criterios que actualmente aplican las autoridades de contralor local, cabe proponer que se suprima la exigencia del "*instrumento público*" y, por lo tanto, las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones, puedan constituirse por instrumento privado, sin otra formalidad.

Por otra parte, el dictado de normas reglamentarias que exigen la instrumentación del acto constitutivo a través de la escritura pública, conlleva una exigencia formal cuyo costo torna inviable para muchas entidades acceder a la obtención de la autorización para funcionar.

El control de legalidad formal por parte de la autoridad de aplicación local (o de contralor) resulta suficiente para constatar la acreditación del cumplimiento de los requisitos legales que el ordenamiento impone. Por otra parte, las inscripciones son meramente declarativas y no saneatorias de los eventuales vicios que el acto pueden contener.

Modo de implementarlo:

- a. mediante el dictado de una de reforma al CCyCN que agregue "*instrumento privado*" como opción. Esta propuesta fue

elevada por Sociedad Civil en Red a la Comisión de Reformas del CCyCN designada por Dto. PEN N° 182/2018.

- b. Mediante la sanción de una ley provincial o decreto del poder ejecutivo provincial que determine la interpretación que se propone, con efecto local.
- c. Mediante el dictado de una resolución general de cada Director, que disponga la admisión de la presentación del acto constitutivo de las asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones por instrumento privado y que la intervención de un funcionario público reviste al documento de la categoría de instrumento público.

Finalmente, no se soslaya que se trata de una decisión que debe contemplar los intereses en juego, sin perjuicio de lo cual desde nuestra perspectiva y escala de valores, resulta primordial la necesidad de alentar la constitución de asociaciones civiles y fundaciones y de contar con un número mayor de organizaciones sociales que actúen dentro de un ordenamiento formal, evitando el alto costo de la escritura pública del acto de constitución y del estatuto, que constituyen muchas veces un valladar para alcanzar tal objetivo.

## **b) Autorización para funcionar**

Se propone la revisión de esta exigencia legal, ya que resultaría suficiente un eficiente control de legalidad formal y, en su caso, registral.

Por otra parte, la intervención de la autoridad de aplicación (o de contralor) local asegura un debido control de legalidad, sin perjuicio de sus atribuciones para requerir toda la documentación e información que estime menester para asegurar la fiabilidad de los documentos que se inscriben.

Por lo expuesto, se propone el reemplazo del sistema de la “*autorización estatal*” por la inscripción del acto constitutivo y sus reformas, en el Registro de estas entidades que actualmente tiene a su cargo la autoridad de contralor local.

Cabe recordar que en el derecho comparado existen países que han adoptado el sistema *registral* (vgr. Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, España, México, y en general, los países de la Unión Europea) y que sigue el Proyecto de Código Civil Unificado (1998) mientras, que el sistema dual (autorización y registro) regulado actualmente en el CCyCN para las asociaciones civiles (art. 169) con el control de legalidad subsiguiente que puede recaer en sede judicial o administrativa según la ubicación del Registro Público de cada jurisdicción local, no registra antecedentes, e incluso sus beneficios no se aprecian.

En línea con lo propuesto en el punto anterior, cabe plantear su reforma y propiciar la implementación de un sistema de inscripción registral en el Registro de Entidades sin fines de lucro que estará a cargo de la autoridad de aplicación (o de contralor) local la que tendrá a su cargo el control de legalidad respectivo.

Modo de implementarlo:

Mediante la reforma del CCyCN. En este sentido, esta propuesta ha sido elevada por Sociedad Civil en Red a la Comisión de Reformas del CCyCN, designada por Dto. PEN N° 182/2018.

## **2. Segmentación o categorización de las entidades**

La experiencia revela la necesidad de generar un régimen diferenciado de exigencias legales y formales para las OSC según determinados parámetros. Las constatables diferencias existentes entre las mismas cualquiera sea el parámetro o criterio que se adopte lleva a esta conclusión, generalmente aceptada.

Para ello es necesario adecuar las exigencias legales y administrativas según diversas circunstancias que pueden ser: dimensión cuantitativa (cantidad de asociados), ingresos anuales, objeto social, cantidad de voluntarios o trabajadores en relación de dependencia, ubicación geográfica, etc.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, de no fácil resolución, cabe propiciar de modo general el siguiente régimen de categorización:

Categoría I: las asociaciones civiles y fundaciones que tengan un ingreso anual no menor a sesenta salarios mínimo, vital y

móvil<sup>7</sup> (también podría tomarse como parámetro el monto de la categoría G del régimen de monotributo<sup>8</sup>) o cuyo objeto principal sea la promoción y atención de derechos económicos, sociales y culturales de grupos vulnerables y/o comunidades étnicas que presenten condiciones de pobreza y vulnerabilidad<sup>9</sup>.

Categoría II: las asociaciones civiles y fundaciones no incluidas en la categoría anterior.

### 3. Algunas exigencias objeto de revisión

El relevamiento efectuado evidencia, como mínimo, que podrían ser objeto de revisión o por lo menos rever el criterio de aplicación, entre otras, las siguientes exigencias, sin que ello menoscabe la seguridad jurídica y fiabilidad de los actos sujetos a autorización o inscripción, en su caso:

- a. Dictámenes de precalificación profesional y certificaciones hechas por profesionales y reemplazadas por presentaciones bajo forma de declaración jurada de los directivos o administradores.

---

7 El salario mínimo, vital y móvil asciende actualmente a la suma de \$ 16.875.- lo cual representaría un ingreso anual de \$ 1.012.500.-

8 Categoría G del régimen de monotributo: monto actual \$ 828.767,94. Para el año 2020 se estima que será de \$ 1.252.434.-

9 Este parámetro toma en cuenta lo previsto en la Resolución General IGJ N° 7/2015, art. 6,1 para la exención del pago del formulario de actuación.

El dictamen de precalificación profesional, extendido por un abogado, escribano o contador público, según los casos e incumbencias profesionales, supone que un profesional “precalifica” el documento que se presenta ante el organismo, expresando su opinión sobre el cumplimiento de los requisitos legales y fiscales del acto allí instrumentado; luego la autoridad pública “califica” sobre su viabilidad jurídica. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires este régimen se instituyó como una forma de abreviar los plazos de verificación del trámite, de modo que no se ha replicado en otras jurisdicciones en las que el volumen de las actuaciones es sensiblemente inferior.

Sin duda que la implementación de modelos tipo de actas y es tatutos como así también la publicación de guías e instructivos de fácil lectura, podrían coadyuvar a la supresión de este dictamen precalificadorio y con ello evitar los mayores costos que genera la firma del profesional dictaminante y simplificar el trámite.

Por ello, a los efectos de disminuir los costos operativos, cabe plantear la posibilidad de suprimir los dictámenes de precalificación profesional.

Asimismo, y en especial para la categoría I, según la segmentación o categorización expuesta en el punto anterior, cabe proponer el reemplazo de los informes o dictámenes profe-

sionales por presentaciones firmadas por las autoridades de las entidades bajo forma de declaración jurada. No solo se evitan gastos a las entidades, sino que, además de las responsabilidades legales que tienen los administradores de acuerdo a las normas de aplicación, se genera un modo de ejercicio de responsabilidad cívica que es dable propiciar.

- b. En especial para la categoría I, presentación anual de los Estados Contables (Balances) y su remplazo por Aplicativos o Formularios preparados por los organismos de fiscalización que contengan los datos y la información básica necesaria para una adecuada fiscalización de los ingresos, egresos y contabilización y cuyo cumplimiento sea sencillo por parte de sus directivos o administradores quienes lo presentarán bajo forma de declaración jurada.

Sobre la exigencia de llevar contabilidad debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el art. 320 del CCyCN que sobre el particular expresa: *“pueden ser eximidas de llevar contabilidad las actividades que, por el volumen de su giro, resulta inconveniente sujetar a tales deberes según determine cada jurisdicción local”*, lo cual abre una interesante posibilidad para las entidades de menores recursos.

Esta exención será determinada por cada autoridad local a propuesta de las entidades y cuyo primer parámetro podría estar determinado por la inclusión de las entidades en la ca-

tegoría I de la segmentación del sector más arriba descripta. En tal sentido, se propone que los organismos respectivos dicten las normas necesarias para su implementación.

- c. Presentaciones de Asambleas, ajustadas a formatos de sencilla presentación y bajo forma de declaración jurada de los directivos o administradores.
- d. Presentaciones relacionadas al cambio de autoridades, ajustadas a formatos de sencilla presentación y bajo forma de declaración jurada de los directivos o administradores.
- e. Reducción o supresión (según la dimensión de la entidad o su objeto) del pago de aranceles o formularios de actuación. La Inspección General de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires así lo tiene previsto en la Resolución General IGJ N° 7/2015, artículo 6,1).

#### **4. La cuestión del plan trienal y la exigencia de informes anuales**

El reemplazo de la presentación de cumplimiento de los planes trienales de fundaciones a través de informes anuales certificados por profesional de Ciencias Económicas, por presentaciones bajo forma de declaración jurada de los directivos o administradores.

En vigencia la Ley 19.836, la exposición detallada del plan de actividades y el consecuente presupuesto por un lapso de tres años fue considerado excesivo, no solo por las dificultades operativas que se pueden plantear, sino por las modificaciones que la propia ejecución de los programas impone, y más aún cuando el lapso es tan extenso, las variaciones del valor de la moneda y circunstancias ajenas a la Fundación, difíciles o imposibles de contemplar al momento de su preparación y presentación.

I CCyCN ha agregado a esta exigencia, la presentación al vencimiento del primer trienio, de una nueva presentación para el trienio subsiguiente con idénticos recaudos, lo cual agrava la exigencia, la que resulta a todas luces desmedida y poco justificable (art. 199).

Además de las razones expuestas no se advierte su utilidad, teniendo en cuenta las exigencias que se imponen sobre la contabilidad y estados contables (arts. 320 a 331) y sin olvidar además, las normas sobre fiscalización externa a cargo de la autoridad de contralor (arts. 221 y sigtes.) y los costos que esta exigencia irroga a las entidades.

Por ello, además de proponer la derogación en el CCyCN de la presentación de los planes trienales en el acto de constitución lo cual RED de la Sociedad Civil propició ante la Comisión de Reformas al CCyCN, se propone que los organismos de fiscalización admitan la presentación bajo forma de declaración jurada de los directivos o administradores, que acredite el cumplimiento anual de los planes

trienales de las fundaciones, en reemplazo de los informes anuales certificados por profesional de Ciencias Económicas.

## **5. Proponer modelos tipo de Actas y Estatutos y de objeto preaprobado de Asociación Civil o Fundación, en forma optativa**

Esto permite reducir costos y acelerar los trámites de autorización en las respectivas jurisdicciones.

En modo alguno ello supe la posibilidad de constituir estas entidades con cláusulas distintas a las incorporadas a dichos modelos, primando en todo ello el principio de la autonomía de voluntad.

Se trata en suma, de dar la posibilidad a los interesados de modelos integrados con cláusulas predispuestas que favorezcan la constitución de estas entidades y abrevien los plazos de autorización e inscripción, en su caso.

## **6. Constitución por medios electrónicos (*on line*)**

Se propone organizar un sistema de orden nacional que permita constituir una asociación civil o fundación mediante trámites *on line*, con firma digital. Incluso que sus libros y registros sean llevados en forma digital. En una primera etapa que dicho régimen sea

optativo. La experiencia que se viene observando a este respecto, revela que ello es posible, sin afectar la necesaria seguridad jurídica de prioritaria aplicación.

## **7. Vistas, observaciones, y notificaciones**

El relevamiento y la experiencia recogida evidencia la necesidad de mejorar la calidad de las vistas u observaciones que se formulen, procurando que sean fundadas, claras y fácilmente comprensibles, más aún aquellas que se extiendan on line.

Además, resulta aconsejable evitar nuevas vistas, no cursadas anteriormente, durante el mismo trámite.

En línea con el tema anterior, es conveniente en la medida de lo posible, cuando la complejidad o las características del trámite lo amerite, citar al autorizado para aclarar la observación que se le cursará. Ello, sin duda, mejorará la calidad del trámite y favorecerá la relación.

En aquellas jurisdicciones que aún no lo han hecho, se propone que implementen que las notificaciones, observaciones y vistas sobre los documentos que se tramitan sean efectuadas a través de medios electrónicos de comunicación (correo electrónico u otros), denunciados por la entidad respectiva.

Además, para agilizar la tramitación en general, se propone la revisión y simplificación de las distintas etapas que comprende la

tramitación administrativa en general, suprimiendo aquellos pasos o controles que resulten innecesarios o superfluos.

## 8. Ventanilla Unica

Se propone que la documentación que se debe presentar a los organismos de contralor local (Direcciones de Personas Jurídicas) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se pueda centralizar en un solo organismo (o “ventanilla única”) y que incluso dicho criterio de simplificación se pueda extender a otros organismos vinculados con la actividad de las asociaciones civiles y fundaciones. La experiencia revela las dificultades, demoras y los altos costos que comporta presentar igual documentación (en especial los estados contables) en distintos organismos públicos, en particular, los organismos de fiscalización y la AFIP.

En orden con estas simplificaciones en la tramitación que tienen por finalidad evitar la duplicidad de presentaciones, los mayores costos y las demoras, el Poder Ejecutivo Nacional ha impulsado la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), a través del Decreto N° 561/16; la Plataforma de “Trámites a Distancia”, a través del Decreto N° 1063/16, y el Decreto N° 733/2018: esta normativa dispone la tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea, así como el principio de no requerir al administrado dos veces la misma información o documentación. Estas iniciativas se orientan a facilitar el trámite al ciudadano y responden

a buenas prácticas de empleo y difusión internacional. Es deseable que los organismos puedan avanzar en este sentido.

## **9. Individualización o rúbrica de libros y alta de CUIT al momento de la inscripción registral.**

Cabe proponer la simplificación de los trámites de individualización o rúbrica y entrega de los libros sociales y contables por parte de la autoridad de contralor local y el alta inmediata de la CUIT por parte de la AFIP, a la finalización del trámite y consecuente inscripción de la constitución de las asociaciones civiles y fundaciones en el Registro público o autoridad de contralor local.

## **10. Libre acceso de terceros a la información obrante en los organismos**

La reciente Ley nacional N° 27.275 de acceso a la información pública actualiza el derecho por parte de los terceros de acceder libremente a la información y registros que obran en los organismos de fiscalización sobre asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones, de modo que no debería requerirse que se acredite interés legítimo alguno para acceder a la misma.

La publicidad de los actos inscriptos y el acceso a la información que obran en los archivos de los Registros por parte del pú-

blico, se vincula directamente con su función de instrumento de publicidad de terceros, y también, debe ser analizado e interpretado en relación al derecho que tiene todo ciudadano al acceso a la información pública y, en este sentido el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, constitutivo del Estado constitucional de derecho.

Cabe señalar que en torno a la publicidad de los datos que obran en los archivos de los Registros y su conocimiento por parte del público, se vinculan normas de orden constitucional que aseguran a los hombres derechos fundamentales; por una parte, el derecho al acceso a la información y, por otra, el derecho a la privacidad. Así, el art. 75, inc. 22, C.N. que incorpora los Tratados internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional, incluye, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sobre este tema dispone: "nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques" (art. 12) y a su vez el art. 19 "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión." Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) dispone en su art. 13 que "toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir

---

y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” y, a su vez, el art. 11 que “toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad...nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada...”. Y por su parte, el art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo expresa: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Esta conjunción de derechos de igual jerarquía constitucional conlleva a sostener un razonable equilibrio en el análisis y solución que finalmente se adopte sobre el derecho al acceso a la información, aunque cabe interpretar que, tratándose de información que obra en los archivos de los Registros Públicos, su divulgación no puede ser considerada una injerencia abusiva o arbitraria de la vida privada de las personas y cuyos datos personales no pueden divulgarse.

Sin perjuicio de estas valoraciones, no puede soslayarse que existen ciertas organizaciones sociales que por su especial objeto ameritarían un tratamiento diferente, y por ello parece relevante tener en cuenta que la ley 27.275 dispone en su artículo 8º, como excepción a la entrega de la información, que la misma pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona (inc.i).

De lo expuesto puede sostenerse que tratándose de asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones, las normas y reglas aplicables son las siguientes: a) su carácter público; b) la libre consulta o examen de las actuaciones, con la salvedad expuesta en el párrafo anterior respecto al objeto de ciertas entidades; c) que la misma puede ser realizada sin acreditación de interés legítimo y d) que se verifique conforme a la normas reglamentarias que rigen la consulta y el examen consecuente (formularios y tasas).

## **11. Registro Voluntario de Simples Asociaciones (RVSA)**

Considerar la posibilidad de instituir un Registro Voluntario de Simples Asociaciones (RVSA) que les permitiría tener una mayor visibilidad. Su inscripción debe ser de sencilla configuración y mínimas exigencias formales, y con posterior entrega de una constancia que acredite tal inscripción. Esta no reemplaza la autorización para funcionar que otorgan actualmente los Organismos de fiscalización. La experiencia de la Inspección General de Justicia (IGJ) al respecto cabe tener en cuenta.

## **12. Registro Nacional de Asociaciones Civiles y fundaciones**

Una cuestión que ha suscitado la atención permanente de los organismos de fiscalización, es la ausencia de información nacional centralizada que permita conocer acerca del número de asociacio-

nes civiles y fundaciones registradas y autorizadas para funcionar en el territorio nacional así como otros datos de interés general, tales como su plazo de duración, domicilio y sede social, los objetivos y actividades que persiguen, nómina de los integrantes de sus órganos, y sin soslayar la relevante circunstancia de evitar la registración de denominaciones sociales homónimas, tal como ocurre actualmente en el país dado que los Registros son locales<sup>10</sup>.

En el año 2005 se sancionó la Ley 26.047 que organizó, entre otros, el Registro Nacional de Asociaciones Civiles y Fundaciones. Este Registro, aún no puesto en funcionamiento al igual que los otros Registros Nacionales organizados por la citada Ley, tiene por finalidad la creación de un centro de información centralizada que recibe de cada organismo local determinados datos sobre las entidades que se registran e inscriben en sus respectivas jurisdicciones, generándose de esta manera una base nacional de datos que se actualiza permanentemente, interactuando con todos los organismos, y proveyendo toda la información que obra en sus archivos a todo interesado que lo solicite.

---

<sup>10</sup> Es del caso destacar que en materia de cooperativas y mutuales, el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) lleva el registro de estas entidades y del cual surge que existen en el país, según el último reempadronamiento/2019: 8.618 cooperativas y 3.039 mutuales. El total de asociados de las cooperativas es de 17.818.197 y el de las mutuales 10.129.547. Otro dato de interés es el relativo al objeto de las cooperativas registradas: Agropecuarias 546; Consumo 568; Crédito 396; Provisión 415; Seguros 12 (objeto único); Servicios Públicos 790; Trabajo 4.365; Vivienda 708; Otras 2265 (no especifican objeto social), mientras que las Mutuales por servicio son: Turismo 1.121; Proveeduría 1.085; Servicios de Salud 628; Ayuda Económica (con ahorro) asociados 447 (con fondos propios) 372 Seguros 10 (seguro como objeto único). Además de esta información de libre acceso público, existen otros datos muy interesantes y que revelan el valor de estas estadísticas. Muy lamentablemente, en materia de asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones se carece de esta básica información.

No se trata de un nuevo Registro ni de una registración de segundo grado, ya que la única registración válida es la que se origina en el ámbito local de cada jurisdicción. En la actualidad, la Ley 27.444 ha dispuesto que la autoridad de aplicación de dichos Registros Nacionales, es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Sin duda que su puesta en funcionamiento constituiría en relación a la publicidad en general un importante avance, toda vez que su normativa está orientada a la publicidad de aquellos actos y resoluciones que interesan a los socios, directivos y terceros en general y que permitirían a las autoridades nacionales y provinciales generar e impulsar programas y proyectos sobre la base de la información que puedan obtener de dicho Registro Nacional.

Por diversas circunstancias, a veces difíciles de comprender más aún con las modernas tecnologías existentes en la traslación de datos e información, a la fecha tales Registros no funcionan, de modo que cabe proponer e impulsar las iniciativas tendientes a su rápida concreción.

### **13. Capacitación**

Cabe proponer que los organismos de fiscalización promuevan cursos de capacitación dirigidos especialmente a directivos y administradores de las OSC, especialmente para aquellas entidades

incluidas en la categoría I, más arriba descripta. La experiencia que se constata es muy favorable a este respecto y por ello sería positivo que esta iniciativa se generalice.

En este sentido, Red de la Sociedad Civil, ofrece su colaboración y apoyo a esta propuesta, que tiende a fortalecer la necesaria relación que debe existir entre el Estado y las OSC.

## **14. Uniformidad de criterios**

También cabe proponer que los organismos procuren sostener criterios similares en la interpretación de las normas legales de fondo. En este sentido, las conclusiones que surjan de las Reuniones Nacionales de Organismos de Contralor y Registro Público que se celebran anualmente sin duda coadyuvan a en tal sentido y por ello su aplicación debería ser inmediata y generalizada.

## **15. La AFIP y la necesaria complementación con los organismos de contralor locales.**

Es aconsejable que la AFIP articule sus exigencias con los organismos de contralor locales, a fin de evitar duplicidad de presentaciones, el costo que ello genera a las organizaciones y sus demoras, y procure evitar las diferentes interpretaciones que suscita muchas de sus resoluciones o directivas en sus respectivas agencias.



Co-financiado por la Unión Europea

Con el apoyo de

