



## **ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES**

**Por el Escribano Jorge Machado**

### **INTRODUCCIÓN**

La materia de Asociaciones Civiles y Fundaciones se ha caracterizado en Uruguay por la ausencia casi total de legislación que la regule. En efecto, hasta el año 1980 la única normativa legal existente era el artículo 21 del Código Civil<sup>1</sup>. Este artículo denota la filiación del codificador a la teoría de la ficción, ya que al referir a las mismas expresa “*se consideran*” evitando conjugar el verbo ser y por tanto no reconociéndole existencia en la realidad. Entidades imaginarias que fueron calificadas por Ihering como mentiras técnicas consagradas por la necesidad. O sea, entidades no racionales que por razones de política legislativa, el Derecho determina que se consideren dentro de la realidad aunque en puridad de acuerdo a la lógica y el pensamiento racional sea inamisible su existencia. Esta línea de pensamiento que no es compartida por quien escribe es la que informa al artículo de marras. Y no se comparte en el entendido de que la realidad en materia jurídica no puede tener otra fuente que la emergente del propio ordenamiento y por tanto, en igual forma a que en vergonzosas etapas de la historia de la humanidad existieron seres humanos que carecían de personalidad por así establecerlo el Derecho vigente en la época, existen personas que no se identifican con el ser humano. Por tanto, habrá persona toda vez que el ordenamiento jurídico considere un centro de

---

<sup>1</sup> Artículo 21 Código Civil Uruguayo.- “Son personas todos los individuos de la especie humana. Se consideran personas jurídicas y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado, el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública.”



imputación de derechos y obligaciones (Kelsen). La realidad científica es el resultado de una convención universal a diferencia de la filosófica que se traduce en una eterna búsqueda y en definitiva no es determinable.

Más allá de la discrepancia planteada este artículo se limita a reconocer su existencia ya que expresamente refiere a asociaciones y si bien no emplea la palabra fundaciones utiliza en su lugar establecimientos; debiéndose tener en cuenta que de acuerdo al diccionario de la lengua española significa entre otras acepciones *fundación, institución, cosa fundada o establecida* (artículo 18 del Código Civil Uruguayo). No debe confundirse este establecimiento, al que refiere el artículo con el comercial o fabril que no son personas jurídicas.

Sin perjuicio de que se ampliará, se adelanta que ha creado y sigue creando debate la expresión “*reconocidas por la autoridad pública*”. El centro de tal discusión radica en precisar si ese reconocimiento implica el nacimiento de la persona jurídica o por el contrario como parece surgir del sentido natural y obvio de la expresión y en especial del verbo reconocer utilizado la misma tiene existencia previa a tal acto de la administración. Téngase en cuenta que reconocer implica identificar o completar un juicio con respecto a cosa determinada y no se puede determinar aquello que es inexistente.

En tal estado de cosas y en respuesta a necesidades de la sociedad igualmente se crearon y fueron reconocidas un gran número de Asociaciones Civiles y Fundaciones.

La ausencia de legislación referida fue suplida por resoluciones de la administración algunas de carácter general y otras dirigidas a casos particulares. Tuvo también y pese a no ser fuente de derecho gran peso la doctrina; debiéndose



destacar la labor que al respecto realizaron los técnicos del Ministerio de Educación y Cultura, como así también aquella que surgió de la labor de los Fiscales de Gobierno.

Tanto la asociación civil como la fundación se caracteriza por perseguir un fin altruista, por la total ausencia de ánimo de lucro de los socios en la primera y de los instituyentes en la segunda.

Por su parte se diferencian nítidamente en que mientras la asociación civil requiere necesariamente pluralidad de personas por tratarse de un fenómeno asociativo, la fundación es básicamente un patrimonio destinado a un fin. Claro esta, que no es admisible la existencia de un patrimonio sin pertenencia a persona alguna y por tanto, en el acto de fundación el fundador dota –como se vera, donación simple - a la persona jurídica fundación de un patrimonio que se destinará a la finalidad perseguida, la que se insiste nunca podrá beneficiar al fundador; siendo necesarias solamente aquellas personas que sean soporte del órgano de gobierno, de las que emerja la voluntad de la persona fundación, administradores.

Entre las normas emanadas de autoridad administrativa se destaca el decreto 106/1979 que prevé el dictamen preceptivo de fiscalía de gobierno para los caso de reconocimiento y cancelación de la personería jurídica. Este decreto emana de quienes ejercían de hecho el poder ejecutivo y no fue ratificado. Tuvo su razón de ser en la necesidad, que dada la coyuntura política existente a la época, tenía la autoridad fáctica referida de controlar exhaustivamente todo fenómeno asociativo o semejante. Como se dirá pese a no corresponder se sigue aplicando.

El 12 de diciembre de 1980 quienes ejercían la función legislativa sancionan el decreto-ley 15.089, el que asume tal calificación en razón de haber



sido convalidado por poder legislativo legítimo. Este decreto-ley que refiere a Asociaciones Civiles y Fundaciones no realiza un mayor aporte, no obstante en su artículo primero al afirmar que corresponde al Ministerio de Educación y Cultura la policía administrativa de las Asociaciones Civiles y Fundaciones nos informa acerca del contenido de tal función, estableciendo que en ejercicio de la misma controlará su creación, su funcionamiento y su disolución y liquidación. Los restantes artículos de este decreto-ley solo refieren a sanciones aplicables ante infracciones a las normas legales, reglamentarias o estatutarias, y a la posibilidad o facultad de intervención en casos que determina. (Artículos 2, 3 y 4). Falta hacia una ley que reglara a estas instituciones, pero este decreto-ley no lo hace, no regula absolutamente nada más allá de lo expresado. También es observable que en ningún caso da intervención al Poder Judicial lo que viola el principio de separación de poderes. Claro esta, que a la época de su sanción esto poco importaba, pero producido el retorno a la democracia debería haber sido modificado. Si bien fue derogado en lo que respecta a Fundaciones sigue vigente en cuanto a las Asociaciones Civiles.

El Señor Ministro de Educación y Cultura por resolución de fecha 2 de marzo de 1998 delegó en el Director General de Registros o quien haga sus veces las referidas atribuciones con excepción de la resolución correspondiente que dé por finalizado el procedimiento administrativo respectivo, entendiéndose por tales aquellas que pongan fin a la gestión que se haya iniciado cualquiera sea ésta ( por ejemplo reconociendo la personería, cancelando la personería, aplicando sanciones, resolviendo recursos, etc.).



El primero de setiembre de 1999 se sanciona la ley N° 17.163 a partir de la cual las FUNDACIONES cuentan con su propio estatuto jurídico que regula su creación y su actividad estableciendo la competencia del Ministerio de Educación y Cultura fundamentalmente en los artículos 24 y 32.

El decreto 233/99 delega tanto con respecto a Fundaciones como Asociaciones Civiles la función de policía administrativa y la registral a la Dirección General de Registros. Este decreto tiene confusa redacción no obstante puede apreciarse que no se realiza reserva como en el caso de la resolución de fecha 2 de marzo de 1998 antes nombrada. Por el contrario se dice a texto expreso que el Registro tendrá a su cargo las funciones registrales y de policía administrativa, lo que como se dirá es de gravitante importancia para su correcta interpretación.

El artículo 294 de la ley 17.296 crea el Registro de Personas Jurídicas y dentro de éste la Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones. Surgiendo de esta ley que los cometidos y funciones serán los asignados por el decreto 233/99 antes citado. Con esto se le da rango legal a dicho contenido.

A pesar de las modificaciones de fuente administrativa y legal antes nombradas, en los hechos el servicio sigue funcionando como si nada hubiera cambiado, situación con respecto a la cual se ampliará en el desarrollo de este informe.

## **CAPITULO I**

### **ESQUEMA ACTUAL DE ACTUACION DEL SERVICIO DE** **ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES**



No obstante lo dispuesto en la Ley 17.296 de fecha 21/2/2001 en su artículo 294, el esquema actual del trámite ante el Servicio es el siguiente:

- 1) **Entrada de la solicitud** (formación del expediente). Se presenta testimonio por exhibición del acta constitutiva y aprobación de estatutos para el caso de las Asociaciones Civiles. El Registro suministra un formulario que ha sido autorizado por la Dirección General de Registros para asociaciones. De utilizarse este formulario en los hechos se facilita mucho el trámite. Esto es condenable por que atenta contra el principio de libertad de redacción; en especial si se tiene presente quienes redactan normalmente dichos estatutos son Escribanos y como tales profesionales de derecho capacitados por tanto para ello.

Si lo que se presenta es una Fundación el testimonio será de la primera copia de la escritura en la cual se constituyó.

- 2) **Sección Registro.** Informa sobre la existencia de otra asociación o fundación con igual o similar denominación. El decreto 608/1973 de fecha 17/7/1973 prevé el procedimiento a seguir en caso de darse tal situación.
- 3) **Sección Inspecciones.** Con respecto a las Asociaciones Civiles se realiza la inspección de los libros tendientes a constatar la actividad de la entidad y en caso de reformas (o denuncias en su caso) la comprobación de los procedimientos empleados (que deben ser los previstos en los estatutos) y/o la actuación de las autoridades. En el caso de solicitud de reconocimiento, la inspección se fundamenta en la naturaleza del acto administrativo por el que se reconoce la personería, en cuanto es posición diríamos unánime, que la misma es



de naturaleza declarativa a la luz de la enunciación del artículo 21 del Código Civil.

Con respecto a las Fundaciones de acuerdo a la ley citada la inspección se verifica con posterioridad al reconocimiento pues mediante ella se comprueba la efectiva integración del patrimonio.

- 4) **Asesoría Letrada.** Formula su dictamen correspondiente previa vista en su caso, a las autoridades de la Institución, de las denuncias que se hubieren realizado.
- 5) **Fiscalía de Gobierno.** Dictamen preceptivo en caso de reconocimiento y cancelación en virtud de que no obstante lo que se dirá se sigue aplicando el decreto N° 106/1979 de fecha 16/2/1979.
- 6) **Resolución del Ministro de Educación y Cultura.**
- 7) **Registro de la personería concedida o reforma aprobada o cancelación.**

La función de policía administrativa se realiza mediante las inspecciones correspondientes dando lugar al procedimiento que, con las garantías del debido proceso, permite tomar una resolución debidamente fundada.

El servicio ha emitido Instructivos que detallan la documentación necesaria así como la forma de llevar los Libros correspondientes, de manera de facilitar el trámite.

## **CAPITULO II**

### **EL SER Y EL DEBER SER**

Viene de exponerse en breve síntesis la realidad actual del servicio. Dicha realidad no se compadece con la normativa vigente. Se siguen aplicando disposiciones hoy derogadas o modificadas y más aún como es el caso del decreto 106/79 de dudosa legitimidad por haber sido dictado por órgano no competente de acuerdo a la Constitución de la República y no haber sido convalidado por autoridad de gobierno



legítima. Claro esta, que la existencia o no de este decreto se torna irrelevante porque de cualquier manera existiría derogación tácita del mismo.

Esta situación fáctica a nuestro entender encuentra su causa principal en la existencia de una normativa dispersa y confusa que hace que la actividad del operador jurídico en procura de su interpretación sea sumamente dificultosa. Véase como ejemplo la sanción de la ley de Fundaciones, la que a pesar de ser un gran avance, sumamente meritorio, posee en su seno contradicciones y en especial denota no conciliar con la teoría general del negocio jurídico debidamente informada por la doctrina nacional y extranjera. Téngase presente el concepto de eficacia del negocio jurídico y en especial su ausencia (ineficacia) debido a que el mismo a pesar de ser un negocio válido y como tal totalmente formado, se encuentra sometido a una condición suspensiva y la referencia que a continuación de esto hace el artículo 12 de dicha ley a la aceptación de las donaciones lo cual refiere a etapa de formación.<sup>2</sup> Claro está que con gran esfuerzo y como se dirá, actuando de acuerdo a lo previsto en el artículo 20 del Código Civil<sup>3</sup> se podrá llegar, no sin esfuerzo, a una interpretación coherente y armónica. Y este es solo un ejemplo, tal vez de los más leves.

---

<sup>2</sup> Artículo 12 de la ley 17.163 (Aportes por acto entre vivos).- Los aportes realizados por el fundador en el caso de constitución por acto entre vivos serán considerados como donaciones puras y simples, sujetas a la condición suspensiva de que se obtenga el reconocimiento de la personalidad jurídica de la fundación. Obtenido el referido reconocimiento, se considerarán aceptadas todas las donaciones efectuadas, procediéndose a la entrega de los bienes y a la realización de las inscripciones en los Registros Públicos que correspondan.

Serán aplicables en la especie las disposiciones contenidas en el Título I de la Parte Segunda del Libro Cuarto del Código Civil relativas a donaciones simples, con excepción del artículo 1634.

<sup>3</sup> Artículo 20 del Código Civil Uruguayo.- El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.





Otra norma importante a considerar es el decreto 233/99 cuyo real entendimiento hará posible discernir cual es la función que tiene la hoy Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones del Registro de Personería Jurídica (artículo 294 de la ley 17.296)<sup>4</sup>.

Lo enunciado obligó a quienes tenían la responsabilidad de llevar adelante las modificaciones de fuente legal y reglamentaria operadas a partir de las últimas normas sancionadas, a mantener una actitud de cautela, sumamente comprensible, pero que a la postre configura la no aplicación de la normativa vigente en la actualidad y consecuentemente que los trámites ante dicha sección del registro se siguieran realizando en igual forma a aquella que era de estilo antes de las reformas de referencia..

### **CAPITULO III**

#### **DE LA NORMATIVA VIGENTE EN LA ACTUALIDAD Y SU APLICACIÓN**

En primer lugar se debe hacer referencia a los artículos 293 y 294 de la ley 17.296. Mientras el primero establece que la solicitudes de reconocimiento de personería jurídica y de reforma de estatuto serán consideradas actos inscribibles; dado que también dice que los serán a los efectos del artículo 83 del decreto ley 15.167 se podría entender que el mismo persigue solo un fin de recaudación dado que dicho artículo refiere a la tasa registral de inscripción. El segundo, el 294 crea el Registro de

---

<sup>4</sup> Artículo 294 de la ley 17.296.- Créase, en el Servicio de Registros Públicos regulado por la Ley N° 16.871, de 28 de setiembre de 1997, el Registro de Personas Jurídicas, que tendrá dos secciones: Registro Nacional de Comercio y Asociaciones Civiles y Fundaciones.

La Sección Registro Nacional de Comercio estará constituida por el actual Registro Nacional de Comercio y tendrá los cometidos y funciones asignados a éste por la citada ley.

La Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones estará constituida por el Registro de Personerías Jurídicas, incorporado a la unidad ejecutora 018 "Dirección General de Registros" por el artículo 1° del Decreto 233/999, de 29 de julio de 1999.



Personas Jurídicas dentro del servicio de Registros Públicos regulado por la ley 16.871 y dentro de este registro la sección Asociaciones Civiles y Fundaciones que ya había sido incorporado a la Dirección General de Registros por el artículo primero del decreto 233/99, a lo que hace mención expresa esta disposición legal y por tanto jerarquiza, ya que de no haber estado de acuerdo con su contenido el legislador lo hubiese regulado expresamente, como de regla lo ha hecho con todas las secciones de los Registros Públicos. De lo que viene de decirse, se puede extraer como primer conclusión que esta nueva sección creada ha de regirse por la ley 16.871, lo cual sin perjuicio de aquellas funciones de naturaleza no registral que continuaran reguladas por el decreto 233/99, y las leyes 15.089 y 17.163; regulación general que tendrá excepción en leyes que establezcan norma especial como por ejemplo el caso previsto por el artículo 427 de la ley 17.296.<sup>5</sup>

El referido decreto 233/99 como es de principio deroga a los decretos y resoluciones anteriores en cuanto se opongan a su contenido y entre estos se puede enunciar expresamente el decreto 106/79 y la resolución del Ministerio de Educación y Cultura de fecha 2 de marzo de 1998 relacionados. Este decreto 233/99, además de ordenar la transferencia del Registro de Personería Jurídica que antes dependía de la Dirección General de Secretaría, a la Dirección General de Registros, de indicar que dicho traspaso comprende todos sus cometidos, bienes y créditos asignados o afectados al mismo, establece expresamente: “... *el Registro de Personería Jurídica tendrá a su cargo las funciones registrales y las que se vinculan a la policía de las personas*”

---

<sup>5</sup> Artículo 427 de la ley 17.296.- Las solicitudes de reconocimiento oficial y de aprobación de reformas estatutarias de las Asociaciones Civiles y Fundaciones que tengan por objeto el fomento o la realización de actividades relacionadas con el deporte o la juventud, deberán contar con informe del Ministro de Deporte y Juventud, el que deberá realizarse en un plazo de 45 días vencidos los cuales, de no haber pronunciamiento de la Administración, se considerará afirmativo.



*jurídicas. ...”*, esto es, que establece a texto expreso cuáles serán sus funciones. En cuanto a la función registral su entendimiento no merece dificultad alguna, pero en cuanto a la función de policía administrativa se hace necesario aclarar cuáles son sus contenidos. Obviamente las funciones de contralor estarán comprendidas y las ha de ejercer de acuerdo a lo dispuesto para Asociaciones y para Fundaciones en sus respectivas leyes. Téngase presente que la ley de Fundaciones en general limita su función a la de denunciante ante el Poder Judicial, él que finalmente resolverá, situación que no es igual para las Asociaciones Civiles en las que será de aplicación el artículo segundo y siguientes de la ley 15.089 y para las cuales sería muy bueno que se siguiera idéntica orientación que para las Fundaciones. Ahora bien, se debe aclarar que las sanciones establecidas por su naturaleza y de acuerdo a los principios generales del derecho constituyen un número cerrado no pudiendo ser aplicadas otras no establecidas en la ley, así provengan de elaboraciones doctrinarias realizadas por prestigiosos juristas. Por ejemplo no se podrá dejar de dar trámite a una reforma de estatutos por el hecho de que la persona jurídica que lo solicite haya incurrido en infracciones; en tal caso serán de aplicación las sanciones previstas legalmente, sin perjuicio de lo cual se procederá a la aprobación de la reforma estatutaria mediante el trámite de estilo. Todo lo cual, sin perjuicio de las posibles desviaciones que pudiera tener el texto estatutario presentado o defectos de forma en su aprobación.

Pero cuidado, difícil tarea es la del calificador: no se puede invadir la esfera de actuación de las personas, su autonomía privada, la que constituye el cimiento principal de nuestro derecho civil, a pretexto de cuidar con celo la licitud del estatuto. Límite, aunque preciso, difícil de detectar y por tanto el calificador debe prestar especial



atención en no traspasarlo; ya que de hacerlo, lo ilícito sería la calificación, se incurriría en un abuso de derecho y la consecuente responsabilidad por el daño causado.

Ahora bien, es pertinente preguntarse si la función de policía administrativa se limita a lo antes referido. Para dar respuesta a esto se ha de recurrir necesariamente a la única definición legal que existe en materia de Fundaciones y Asociaciones Civiles del concepto de policía administrativa y la misma se encuentra en el artículo primero del decreto-ley 15.089. Del mismo se desprende sin lugar a dudas que comprende: “... *su creación, su funcionamiento y su disolución y liquidación*. “Por tanto, dentro de la función de policía administrativa quedan comprendidos los actos administrativos de reconocimiento de la personería jurídica, aprobación de estatutos, contralor del funcionamiento de las mismas y su disolución y liquidación.

Entonces, como segunda conclusión se arriba a la siguiente: **será la sección Asociaciones Civiles y Fundaciones del Registro de Personas Jurídicas la autoridad competente para conceder la personería jurídica, aprobar los estatutos, etc.** Téngase en cuenta que si bien el decreto-ley 15.089 y la ley 17.163 asignan dicha función al Ministerio de Educación y Cultura, ninguna de éstas establece que lo deba hacer personalmente el Ministro, siendo admisible, legal y constitucional (numeral 24 del artículo 168 de la Constitución de la República), que esa actuación pueda ser delegada y esto es justamente lo que establece el decreto 233/99.<sup>6</sup> Por otra parte dicha solución es coherente con las políticas nacionales que como es de público conocimiento desde el avènement de la democracia se han dirigido sin excepción y cada día con más

---

<sup>6</sup> Dada la oscura redacción del decreto podría llegar a entenderse que en lugar de delegación sea un caso de desconcentración no privativa, descartándose que sea desconcentración privativa ya que en esta el jerarca no puede abocar y además solo puede tener su fuente en la ley; debiendo tenerse presente también y en apoyo de lo afirmado que la Dirección General de Registros es un servicio sometido a jerarquía del Ministerio de Educación y Cultura.



énfasis a desburocratizar la actividad del Estado. Y caso más claro que éste no puede existir al respecto: téngase presente que una vez presentado un trámite en la actualidad es estudiado y controlado en primer lugar por calificados juristas, funcionarios estos de la sección Asociaciones Civiles y Fundaciones del Registro de Personas Jurídicas y paso seguido **hacen lo mismo** los fiscales de gobierno, - **que quede claro se hace dos veces la misma cosa** - , para luego de incesantes idas y venidas producto de observaciones, algunas de ellas ajustadas a derecho, pasa recién a la firma por parte del Ministro de Educación y Cultura.

Se considera sin temor a equivocarse que estas demoras innecesarias , además de causar un excesivo costo que soportan todos los ciudadanos de nuestro país, entorpecen y postergan sin fundamento lógico ni jurídico, a entender del suscripto, la realización de la importante función social a que están destinadas estas personas jurídicas.

Además de lo cual, hace perder valioso tiempo al Ministro de Educación y Cultura y a los Fiscales de Gobierno, siendo interés de la nación que tanto uno como los otros empleen el mayor tiempo posible en el desempeño de su digna investidura, destinando todo su esfuerzo a resolver los grandes temas del Estado, de acuerdo a la responsabilidad que cada uno ha asumido.

Por tanto, quien informa no puede menos que compartir la delegación que establece el decreto 233/99 por considerarla beneficiosa para la comunidad nacional y espera que a la brevedad se ponga en práctica.



## CAPITULO IV

### NACIMIENTO DE LA PERSONA JURIDICA

El artículo 21 del Código Civil establece que serán personas jurídicas aquellas reconocidas por la autoridad pública.

El acto de reconocimiento implica necesariamente la existencia previa al mismo de aquello que se va a reconocer, no es posible reconocer lo inexistente. Véase que si el codificador hubiese querido que el nacimiento de la persona jurídica se produzca por un acto de la autoridad se hubiese expresado en otros términos: hubiese utilizado el verbo conceder y no reconocer. No obstante, sabedores de que el codificador se afiliaba a la teoría de la ficción, para obtener mayor certeza se procede a examinar otras disposiciones del mismo código. En tal búsqueda llegamos al artículo 1038 del Código Civil Uruguayo y éste informa que para que una persona pueda ser sucesora a título universal debe existir al momento de la apertura legal de la sucesión. Entonces cabe preguntarse si una Asociación Civil o una Fundación que aún no ha sido reconocida por la autoridad puede ser heredera. Consecuentemente, si la respuesta es afirmativa y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1038 Código Civil referido, significa que existe, que es persona, sujeto de derecho. En busca de esa respuesta se acude al artículo 835 numeral 2 del Código Civil Uruguayo que expresa que son incapaces de adquirir aquellas asociaciones o corporaciones **no permitidas por las leyes**. Hablar de no permitidas es hacer referencia a aquellas que sean contrarias a la ley o al orden público y por tanto, es un concepto distinto al de reconocidas o no reconocidas. El hecho de no haber sido reconocidas no implica que no puedan serlo en el futuro y no lo serán solamente en caso de no ser permitidas por las leyes como será en situación de perseguir un objeto ilícito. Por tanto, se debe concluir que a nivel del Código Civil Uruguayo ya



existen y son personas jurídicas antes del reconocimiento. Y en esto se diferencia el régimen uruguayo del argentino que admite en el artículo 46 de su Código Civil la posibilidad de existencia de Asociaciones Civiles que no son personas jurídicas.

Y en este punto se comparte opinión con los técnicos de la Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones del Registro de Personas Jurídicas de la Dirección General de Registros quienes entienden que para ser susceptible de reconocimiento debe tener existencia previa; y es por ello que solicitado un reconocimiento se dispone la realización de inspecciones tendientes fundamentalmente a comprobar tal extremo.

En la ley 15.089 que actualmente regula únicamente a las Asociaciones Civiles (antes también a las Fundaciones) si bien se habla del contralor en ejercicio de la policía administrativa de su creación no dispone nada al respecto y por tanto no modifica lo establecido por el Código Civil.

La ley 17.163, que regula a las Fundaciones, por su parte si bien en un principio parece no modificar el sistema, de un estudio profundo de su texto se puede arribar a la conclusión de que si bien no se separa de la regla general antes mencionada en cuanto a que la persona jurídica Fundación existe antes del reconocimiento, limita su posibilidad de actuación a aquellos actos necesarios para su formación. Dicha ley distingue dos formas de constitución: por acto entre vivos y por disposición testamentaria (artículo 2°).

Los artículos 13 y siguientes regulan la constitución por disposición testamentaria. De su análisis surge que los bienes testados a su favor ingresan a su patrimonio y por lo tanto existe, es persona (artículo 1038 del Código Civil Uruguayo). No obstante ello regula de forma tal que la entrega de los bienes no se realizará hasta tanto haya operado el reconocimiento quedando los mismos bajo custodia de personas que determina. Pero



se afirma que ingresan al patrimonio de la Fundación dichos bienes porque de no ser así en caso de no obtenerse el reconocimiento los mismos deberían ir al patrimonio de los demás herederos y por el contrario, el inciso 2º del artículo 15 de dicha ley establece que los mismos tendrán idéntico destino a aquel establecido para el caso de disolución de la Fundación (artículo 23).

En el artículo 12 de esta ley se regula la constitución por acto entre vivos. Estableciéndose que el aporte realizado por el fundador será considerado una donación pura y simple que quedara sujeta a la condición suspensiva de que se obtenga el reconocimiento de la personalidad jurídica. Como es sabido un contrato de donación sometido a condición suspensiva es un contrato ya formado y válido. El mismo será eficaz, esto es, nacerá la relación obligatoria una vez obtenido el reconocimiento de la personalidad jurídica. El inciso 2º de dicho artículo crea confusión cuando expresa: “... **Obtenido el referido reconocimiento, se consideraran aceptadas todas las donaciones,...**”. Se debe confesar que este inciso ha creado gran confusión. Si pensamos en aceptación de la donación y entendemos que se está refiriendo al negocio obligacional se habría de concluir necesariamente que un inciso contradice al otro. Siendo la aceptación parte del consentimiento no podría estar el contrato ya formado y para que el mismo este sujeto a un requisito de eficacia como lo es la condición suspensiva (artículo 1424 del Código Civil Uruguayo) necesariamente debe haber finalizado su proceso de formación y ser válido. Después de un gran esfuerzo interpretativo y aplicando al efecto las reglas que en la materia consagra el Código Civil Uruguayo, se ha llegado a la conclusión de que este inciso segundo no refiere al negocio obligacional, sino que refiere al negocio dispositivo, a la tradición. Téngase presente





que la tradición, como negocio jurídico que es, también requiere consentimiento de partes (Artículo 761 inc. 1º del Código Civil Uruguayo).

Por tanto y concluyendo, una vez obtenido el reconocimiento de la personalidad jurídica queda cumplido el requisito de eficacia, la condición, naciendo la relación obligatoria, operando de pleno derecho el consentimiento en la tradición sin necesidad de manifestación expresa. Y a partir de ese momento está en condiciones la Fundación de exigir la entrega material de los bienes procediéndose a la inscripción en los Registros Públicos si correspondiera, de acuerdo a la naturaleza de los bienes.

## **CAPITULO V**

### **DE LA NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN UNIFORME Y COMPLETA EN**

#### **MATERIA DE ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES**

A partir de la sanción de la ley N° 17.163 se ha logrado un importante avance en la materia.

Lamentablemente la norma citada regula solo a las Fundaciones, no alcanzando sus preceptos a las Asociaciones Civiles.

Se destacan dentro de los aspectos positivos de esta ley, fundamentalmente y sin perjuicio los siguientes:

- a) Establece plazos máximos para que se expida la administración en cuanto al reconocimiento- Dado que el propósito y finalidad de estas instituciones se dirige – salvo excepciones- al logro de objetivos que favorecen a la sociedad en su conjunto, que le son necesarios a ésta en razón de que se entiende que se dirigen a elevar la calidad de vida de las personas, en todas sus manifestaciones.
- b) Establece en todo lo concerniente la intervención del Poder Judicial, así como también la del Ministerio Público- Todo lo cual no surge de la ley N° 15.089,



ley que sustituye funciones que propiamente pertenecen al Poder Judicial poniéndolas en la órbita de la administración. Y por tanto, invade la jurisdicción de dicho poder, en forma no conciliable con la organización y competencia que a los poderes del Estado da la Constitución Nacional.

Por lo expresado, sería buena cosa que se sancionara una ley general y que ésta mantenga dichos aspectos positivos, a efectos de ser de aplicación no solo a las Fundaciones, sino también y además a las Asociaciones Civiles.

En tal instancia será importante que se corrija los artículos 12 y siguientes a efectos de subsanar alguna imprecisión del punto de vista técnico jurídico que existe en éstos; pero sin cambiar las soluciones de política legislativa que de estos surgen las que son apropiadas en materia de Fundaciones.

Además la ley propuesta deberá establecer con exactitud, fundamentalmente lo siguiente:

- 1) Momento exacto donde nace la persona jurídica- Vale decir, si ese reconocimiento es retroactivo al acto constitutivo o no. De acuerdo a las normas hoy vigentes si lo es; no obstante se debe admitir que no existe claridad en los textos legales al respecto.
- 2) El alcance exacto de la función de policía administrativa- y la forma de su ejercicio y a quien compete toda o cada parte de dicha tarea.

Si bien ya se expreso, es bueno repetirlo, es conveniente darle una mayor injerencia al Poder Judicial, dejando en la Administración (Registro de Personas Jurídicas) los aspectos que hacen al reconocimiento, reformas de estatutos, registro, contralores formales, documentales, (ambos de legalidad), contralor y registro de libros y en lo demás que le sea atribuida la potestad de órgano



denunciante ante el Poder Judicial, sea directamente o a través del Ministerio Público. Todo lo cual se deberá realizar dentro de un marco de respecto al principio de autonomía privada.

En esto ya se ha avanzado como se expuso en la ley de Fundaciones.

Deberá establecerse con precisión el procedimiento, el que necesariamente tiene que ser ágil de acuerdo a las exigencias de una sociedad moderna y fundamentalmente en atención al importante rol que en beneficio de la misma desarrollan estas entidades.

En síntesis debe quedar bien delimitado que es competencia del Poder Judicial y que corresponde a la administración y con respecto a esta última que organismos dentro de la misma serán competentes. En tal tarea legislativa se deberá tener presente que las soluciones normadas no entren en conflicto con la legislación vigente, en especial con el Código Civil Uruguayo.

3) Normar con respecto al reconocimiento y funcionamiento de las Asociaciones y Fundaciones extranjeras. Lo cual se deberá realizar con especial cuidado en lo que respecta a evitar que sus disposiciones entren en conflicto con la normativa de derecho internacional privado vigente en nuestro Estado. Claro está que en la hipótesis que se maneja, dado que el reconocimiento es simplemente tal, esto es, que no tiene como efecto el nacimiento de la persona jurídica sino que por el contrario se limita a dar certeza sobre su existencia, no habrá inconveniente en reconocer una persona nacida en un país extranjero y este acto no implicara el nacimiento de una persona nueva y distinta sino una simple habilitación para actuar dentro del territorio uruguayo.