



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

COMISIÓN AD - HOC DE SOCIEDAD CIVIL
PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

FONAC - FOPRIDEH - AMHON - ESPACIO INTERFOROS - CCIT - CCIC - COHDESSE

MARCO REGULATORIO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN HONDURAS

ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO DE LAS OSC

(Informe final, 31/10/2003)

Consultor:
CARLOS SALAS MONTES

ASDI - BID PARTNERSHIP
FONDO CABILICA .

ÍNDICE TEMÁTICO

PRESENTACIÓN	2
ANTECEDENTES	3
1. ASPECTOS CONCEPTUALES	6
1.1. Marco conceptual	6
1.2. Principios institucionales	7
2. REGULACIÓN NORMATIVA	9
2.1. Normas constitucionales	9
2.2. Tratados internacionales	11
2.3. Legislación secundaria	12
2.4. Tipología legal	20
3. EXISTENCIA JURÍDICA	23
3.1. Fines y objetivos reconocidos por la Ley	23
3.2. Constitución y registro	23
3.3. Disolución y extinción	30
4. MARCO Y ALCANCES INSTITUCIONALES	31
4.1. Estructura interna	31
4.2. Relación OSC-Estado y participación política	32
4.3. Facultades de contratación y participación en actividades económicas	37
4.4. Acceso a fondos públicos	38
5. RÉGIMEN FISCAL	40
5.1. Normas generales	40
5.2. Tributos y exenciones fiscales	41
5.3. Registro Tributario	45
6. CONTROL Y SUPERVISIÓN	47
6.1. Control y rendición de cuentas	48
6.2. Supervisión gubernamental	49
6.3. Autorregulación	52
7. REGULACIÓN JURÍDICA UNIFORME DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	55
7.1. Propuestas de legislación marco de las OSC en Honduras	55
7.2. Ley Reguladora de OPD Financieras en Honduras	58
7.3. Anteproyecto de Ley Participación de la Sociedad Civil en materia anticorrupción	59
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60-61
FUENTES DE CONSULTA	62
ANEXOS	
- PLAN DE ACCIÓN PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROPUESTAS NORMATIVAS	
- INSTRUMENTO DE CONSULTA SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE OSC	
- PROGRAMA DEL ENCUENTRO NACIONAL PREPARATORIO DE OSC / PRESENTACION	
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN (TEGUCIGALPA, 29 DE OCTUBRE, 2003)	

PRESENTACIÓN

El estudio sobre el Marco Regulatorio de Organizaciones de Sociedad Civil en Honduras es el diagnóstico de una investigación que, en materia jurídica, la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana ha impulsado para dar seguimiento a los resultados Encuentro de Sociedad Civil en Honduras 2002, dentro del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las OSC. Esta investigación ha sido desarrollada en coordinación con un trabajo sobre Marco Ético, el cual recoge la percepción, experiencias y propuestas de las organizaciones sobre mecanismos autorregulatorios.

La exploración del Marco Regulatorio ha sido desarrollada con una metodología participativa, a través de procesos de consulta focal e institucional, análisis crítico, recopilación histórica y revisión de propuestas, diagnósticos y estudios nacionales e internacionales con visión comparativa. Se ha desarrollado una investigación documental y de campo, con base en un contenido temático que responde a los avances y desafíos de la sociedad civil hondureña y a las necesidades de fortalecimiento legislativo de su funcionamiento.

El equipo que ha coordinado la investigación consideró importante establecer líneas de trabajo comunes que permitieran recoger, no sólo el estado actual del marco regulatorio, sino también la percepción crítica de los miembros de sociedad civil, gobierno y otros actores en relación a la necesidad y legitimidad del trabajo de las OSC. Por dichas razones, en la investigación y consulta, se hizo una valoración propositiva, análisis y discusión de casos, coyunturas y experiencias exitosas.

Con base en las consideraciones supramencionadas, se han desarrollado siete campos de investigación: aspectos conceptuales; regulación normativa; existencia jurídica; marco y alcances institucionales; régimen fiscal; control y supervisión; y, regulación jurídica uniforme de la participación ciudadana. Para esto, fue necesario formular una estructura que pudiera incorporar todas las áreas que regula la legislación vigente sobre las OSC, y aún aquellas en las cuales se presentan vacíos, para impulsar su discusión y mejor regulación.

Se ha tomado en consideración la experiencia de otros países sobre legislación de OSC y se ha aprovechado la metodología implementada por varios organismos y fundaciones internacionales, para detectar las fortalezas y debilidades de la normativa existente en América Latina sobre OSC. El estudio responde al desafío de contar con información confiable para tomar decisiones oportunas en torno a una posición consensuada de sociedad civil sobre su rol en el Estado y la clarificación del papel del gobierno en el control y supervisión de las organizaciones.

ANTECEDENTES

Con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y del Banco Interamericano de Desarrollo (ASDI-BID Partnership), en el 2001 y 2002, se realizó un primer estudio para caracterizar las organizaciones de sociedad civil (OSC) en Honduras y mapear unas 461, de las más representativas entre redes y organizaciones de base. Dicho estudio detectó las principales necesidades en materia de fortalecimiento institucional de las OSC y recomienda la reflexión, discusión y definición de estrategias específicas en áreas de capacitación, políticas de género, transparencia y "representatividad y la identificación de los mejores mecanismos, incluyendo un marco legal acorde".

Los resultados de este estudio fueron presentados en el Encuentro de OSC hondureñas realizado en junio de 2002 y contribuyeron a la promoción de un mecanismo de coordinación entre las OSC que han venido impulsando el mismo. En la actualidad, este mecanismo conocido como "Comisión Ad-Hoc" está integrado por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), el ESPACIO INTERFOROS, el Consejo Hondureño para el Desarrollo del Sector Social de la Economía (COHDESSE), la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT) y la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés (CCIC).

Tanto en el encuentro de OSC, como en el seno de la Comisión Ad-Hoc se ha resaltado la importancia de estudiar el marco que regula y autorregula las OSC hondureñas y la necesidad de consensuar propuestas que contribuyan a ese fin. Con ese propósito, la Comisión, con asistencia técnica y financiera del ASDI-BID Partnership y el Fondo Cabilica, ha elaborado un diagnóstico del marco regulatorio de las OSC y lo ha socializado en eventos regionales y nacionales para facilitar el proceso de elaboración de una propuesta consensuada sobre modernización legislativa para el sector.

Este estudio desarrolla el marco regulatorio vigente, a través una amplia investigación de cuatro meses, recogiendo el resultado de entrevistas; aplicación de instrumentos de monitoreo y consulta; análisis documental, legal e institucional; análisis comparativo con la experiencia de otros países en materia de regulación jurídica. Además, se plasman las propuestas que, sobre todos los puntos de abordaje, varias organizaciones del país han hecho al estudio, en jornadas regionales de consulta y socialización.

En Latinoamérica, el BID ha apoyado importantes procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, en materia de organización y normativa. Uno de sus principales aportes lo constituye el estudio del "Marco Regulatorio de OSC en Sudamérica"², publicado

¹ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana. *La Sociedad Civil en Honduras. Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, p. 155.

² "Marco Regulatorio de OSC en Sudamérica" es un estudio que recoge el diagnóstico de nueve países del cono sur sobre el estado de situación de la regulación jurídica de la participación ciudadana, concentrándose en 4 temas fundamentales: libertad de asociación, cooperación entre el Estado y las OSC, rendición de cuentas y la autorregulación. El estudio fue coordinado por el BID, PNUD, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) y la Fundación Grupo Esquel. Impreso en los Estados Unidos de América, BID/PNUD, primera edición: marzo, 1997.

junto a al PNUD en 1997, en apoyo a la ejecución de los acuerdos de las Cumbre de Miami de 1994, donde los Presidentes de las Naciones del Hemisferio declararon, en su plan de acción, la necesidad de un diálogo regional en cuanto a la normatividad que gobierna las acciones de la sociedad civil e iniciar un diagnóstico que permita proponer iniciativas de reforma legal sobre el funcionamiento de instituciones de interés colectivo.

El BID, en su "Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil", contempla como un campo de acción la ejecución de programas y acciones específicas orientadas al fortalecimiento de las OSC, como "la promoción de marcos regulatorios que propicien la asociación y participación de los ciudadanos"³.

En el caso centroamericano, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano ha realizado un trabajo regional con personas vinculadas a las OSC para definir el contexto legislativo, recopilar iniciativas de reforma, monitorear los avances y establecer líneas de acción para desarrollar planes de trabajo a nivel nacional y regional. Los principales encuentros se desarrollaron en dos talleres regionales en 1994 y 1996: "En busca de una legislación que fortalezca la participación y acción de la sociedad civil" y el estudio específico sobre regulación jurídica fue publicado en San José, Costa Rica, en 1998, bajo el nombre "Marco Jurídico que regula a las Organizaciones sin Fines de Lucro en Centroamérica"⁴.

Existen otros importantes trabajos en el orden nacional e internacional, para el análisis y detección de necesidades de organización y regulación. En el contenido de este trabajo, se hará mención a algunas lecciones aprendidas sobre la implementación de proyectos de reforma en otros países y la visión de especialistas de sociedad civil sobre alcances y perspectivas de las OSC en las políticas de desarrollo, en especial consideración al proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho, donde se ha observado un mayor nivel de incidencia de la sociedad civil⁵.

En esta ocasión, la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil estudia el "Marco Regulatorio de las Organizaciones de Sociedad Civil en Honduras" en el contexto actual, tomando en consideración su crecimiento cuali-cuantitativo, su nivel de incidencia en las esferas de poder público y, sobre todo, de acuerdo a la visión de las mismas organizaciones, en el contexto nacional.

³ Banco Interamericano de Desarrollo. "Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil". Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, 10 de marzo del 2000.

⁴ "Marco Jurídico que regula a las Organizaciones sin Fines de Lucro en Centroamérica" es producto del trabajo de investigación de la Fundación en los 7 países de la región centroamericana (incluidos Belice y Panamá), concentrándose en los siguientes temas de interés: concepto, características, régimen legal, régimen tributario y control. El caso de Honduras fue diagnosticado por Jorge Valladares Valladares, en actualización de una investigación de Enrique Flores Lanza.

⁵ Dentro de las estrategias de Estado de Derecho, en la reforma judicial que experimenta el país, las OSC han sido los socios más importantes, aspecto que es analizado en el acápite Marco y Alcances institucionales (Relación OSC-Estado y participación política). En el Encuentro de Sociedad Civil en Honduras 2002, las organizaciones en sus trabajos manifiestan que la sociedad civil ha jugado un papel importante en algunos temas, como administración de justicia, género y niñez. Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, ps. 163, 164.

El enfoque técnico del estudio es descriptivo y propositivo y su desarrollo metodológico cuenta con un amplio trabajo de investigación de campo, relación documental e institucional y análisis comparativo del derecho de la región latinoamericana en materia de regulación de OSC.

Si bien el presente estudio recoge experiencias exploratorias desarrolladas con antelación, la definición y desarrollo de contenidos no responde a ningún diagnóstico previo, por su misma concepción técnica y metodológica. La Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil pretende que la presente investigación responda a las necesidades actuales del país, por ello se ha generado un proceso de consulta donde las organizaciones han planteado su visión del estado actual de su regulación y aplicabilidad normativa, plasmando en un plan de acción las iniciativas de desarrollo legislativo.

Por la dinámica de las OSC, se entiende que el presente diagnóstico no es un documento definitivo, se espera que el mismo sea un instrumento de trabajo continuo, en el cual se realicen los aportes conceptuales y legales que el estado de avances normativos vaya marcando al funcionamiento de la sociedad civil en Honduras. Junto a la experiencia que la Comisión Ad-Hoc tiene en materia de fortalecimiento institucional, monitoreo de organizaciones, capacitación, coordinación intrainstitucional e intersectorial, este trabajo de diagnóstico y propuestas de regulación jurídica debe servir para la toma de conciencia y articulación de una posición sobre la elaboración, seguimiento, consulta técnica e incidencia de propuestas normativas, que podría resultar en una ley marco de OSC.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LAS OSC

1.1. MARCO CONCEPTUAL

Durante los últimos años, en Honduras, así como en otros países, en el proceso de desarrollo de la participación ciudadana han ido caracterizándose diversas formas de organización, pudiendo distinguirse varias en las siguientes denominaciones: Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL), Organizaciones no Gubernamentales (ONG), Asociaciones Civiles y, en los últimos años, se observa una tendencia a enmarcar a estas organizaciones bajo la nomenclatura de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Por ejemplo, Jorge Valladares, en una relación histórica del movimiento social en Honduras, refiere a una diferenciación formal de los conceptos OPD y ONG: "se designará con el nombre de Organización Privada de Desarrollo (OPD) a las OSFL con acciones dirigidas al desarrollo de programas de producción de sectores de poblaciones sin sus necesidades básicas satisfechas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) a aquellas que tienen por fin la defensa de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía (Derechos Humanos o Fundamentales)"⁶.

Aunque no existe un concepto legal sobre OSC en Honduras, la Constitución de la República y demás leyes hacen mención a las características y fines que deben perseguir las agrupaciones dedicadas al desarrollo comunitario y el progreso de Honduras, sin intereses individuales, independientes del gobierno y sin ánimo de lucro. El Código Civil (56, 58) habla de las asociaciones y fundaciones, como entidades no gubernamentales (de carácter civil) a las cuales el Estado reconoce como personas jurídicas que gozan de derechos y cuyo trabajo tiene una orientación primordialmente de interés social (colectivo).

Para efectos registrales, el gobierno engloba dentro del concepto de asociación civil a "toda forma de asociación, institución, organización o fundación cuya concesión o cancelación de personalidad jurídica le corresponda al Presidente de la República por sí o por medio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia" (Reglamento de la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles, art. 6; Decreto Ministerial No. PCM-024-2002, La Gaceta, 5/9/2003).

Durante el Encuentro de Sociedad Civil 2002, 110 organizaciones hicieron importantes aportes en varios temas de regulación y funcionamiento, entre los cuales destacan los aspectos conceptuales de la Sociedad Civil. Los grupos de trabajo consideraron que la sociedad civil debe ser conceptualizada como "las personas o el conjunto de personas naturales o jurídicas, organizadas y no organizadas, jurídicamente o no, que se movilizan en temas de interés para la sociedad, que son parte de la nación pero que no forman parte del Estado. Operan y defienden intereses en el ámbito local, regional o nacional".⁷

⁶ Fundación Arijas para la Paz y el Progreso Humano, *Marco Jurídico que regula a las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Centroamérica*, primera edición, San José Costa Rica, 1998, pag 236

⁷ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras. Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, ps. 162, 163

El estudio sobre "La Sociedad Civil en Honduras", al realizar un análisis crítico de las organizaciones, integra dentro del concepto de OSC a "las distintas corrientes o vertientes organizativas y asociativas que conforman esa esfera de relaciones no gubernamentales y no comerciales en sentido estricto"⁸. Esta noción recogería los elementos distintivos de las OSC a que hace referencia nuestro Código Civil, al referirse a las asociaciones civiles como las personas jurídicas de "interés público" (no comercial) que no son gobierno.

Si bien, aun con múltiples esfuerzos, resulta difícil consensuar y legitimar una definición de las OSC, es importante buscar una aproximación real y legal a la concepción de las mismas en el Estado hondureño, como punto de partida en el fortalecimiento del trabajo de las organizaciones, en su agenda social y en sus programas de incidencia en las políticas públicas.

El modelo de organización de la sociedad civil se ha ido construyendo paralelamente al proceso de consolidación democrática, dentro del marco político-jurídico de organización estatal. Es tarea de las mismas organizaciones la búsqueda de espacios de consenso, interno y externo, para rescatar la historia en un marco legal que regule la actuación de la ciudadanía organizada y en definitiva recoja un concepto legal de las mismas; las características de ese instrumento o instrumentos deberán surgir de la amplia participación de todos los sectores vinculados, directa o indirectamente a las OSC.

1.2. PRINCIPIOS INSTITUCIONALES

La socióloga Leticia Salomón realizó un análisis crítico del papel de la sociedad civil en la construcción democrática. Ella destaca el proceso que, a través de los años, ha recorrido el concepto de sociedad civil, tanto en el ámbito político como en el social; considera que la sociedad civil es "el conjunto de organizaciones diversas que mantienen su independencia del Estado, con lo cual se rescata el concepto residual de que sociedad civil es todo lo que no es el Estado"⁹.

Salomón extrae del concepto anterior cuatro características esenciales de las OSC:

- a) Su diversidad
- b) Su independencia del Estado
- c) Su independencia de los partidos políticos
- d) La ciudadanía como premisa básica

Esta definición resulta interesante, porque nos permite establecer un punto de contacto entre las OSC y el Estado, sin embargo es necesario aclarar que jurídicamente el concepto de Estado refiere a 'la sociedad políticamente organizada y ubicada en un territorio' y no podemos decir que las OSC son independientes del Estado. Todos los actores sociales entran en el concepto de Estado y, en este caso, la

⁸ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, p. 53.

⁹ Leticia Salomón, *El Papel de la Sociedad Civil en la Construcción de la Democracia*, Documento de Análisis, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Boletín Especial No. 83, noviembre 2002, pag. 4.

sociedad civil es la población "organizada" que debe representar los intereses de la ciudadanía en sus relaciones con el gobierno; para efectos de este estudio, se considerará válido hablar de Estado, al hacer referencia a las "relaciones y compromisos de gobierno" e igualmente al hacer referencia a las "relaciones y compromisos de Estado", se tomarán en cuenta a los demás sectores de la población, con los cuales las organizaciones de la sociedad civil guardan relación.

Las OSC que han sido consultadas en la investigación destacan características institucionales comunes que las identifican:

- Participación
- Democracia
- Solidaridad
- Autonomía
- Organización
- Transparencia
- Comunicación
- Unidad

De igual forma, los participantes del Encuentro de Sociedad Civil 2002 concluyeron que las organizaciones de la sociedad civil se integran bajo dos principios fundamentales¹⁰:

- a) defensa y promoción de intereses corporativos.
- b) defensa y promoción de intereses sociales en general.

¹⁰ Ibid, p. 163.

2. REGULACIÓN NORMATIVA

2.1. NORMAS CONSTITUCIONALES

Las organizaciones de sociedad civil de los países latinoamericanos encuentran justificado su accionar en la libertad de asociación que las Constituciones Políticas del continente plasman, para garantizar la democracia participativa, a través del pluralismo, la tolerancia, la equidad, la estabilidad social y, de forma general, promover espacios de participación para el planteamiento y satisfacción de intereses colectivos.

Dentro del proceso de su desarrollo, las organizaciones sociales, en la década cincuenta tenían un carácter de beneficencia pública; en la década de los setenta, con los regímenes de facto, se consolidan las ONGs, para luchar contra la violación de derechos humanos¹¹. En la década de los ochenta, el Estado de Honduras aprueba una nueva constitución, que contempla una serie de declaraciones, derechos y garantías que le permiten plena participación a la ciudadanía, por medio de gobiernos democráticos, en contra de la represión de años atrás.

La Constitución de la República de Honduras¹² (Decreto No. 131 publicado el 20 de enero de 1982) contempla varias disposiciones que dan marco político a la acción, participación y organización ciudadana. Es evidente que el grado de participación ciudadana ha ido creciendo, a medida que el gobierno y la sociedad van tomando conciencia de su papel en el Estado, pudiendo considerarse como punto de partida en la regulación jurídica de las OSC la Libertad de Asociación, garantizada en la Constitución, en el artículo 78, Título III (De las Declaraciones y garantías): "se garantizan la libertad de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres"

Para poder hablar de libertad de asociación y reunión, la carta fundamental ha reconocido previamente que todos los hombres (y mujeres) nacen libres e iguales en derechos (art. 60), garantizando el derecho a la 'libertad' (art. 61). Además, todo hondureño (a) tiene derecho a hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que no estuviera legalmente prescrito ni impedido de ejecutar lo que la Ley no prohíbe (art. 70, párrafo primero).

La libertad de asociación tiene estrecha vinculación con otros derechos que la Constitución establece, como la libertad de emisión del pensamiento (art. 72), prohibiéndose el abuso y la restricción a la comunicación y circulación de ideas y opiniones, por medios directos o indirectos, a través de controles oficiales o particulares (art. 72, 74).

¹¹ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *Marco Jurídico que regula a las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Centroamérica*, primera edición, San José Costa Rica, 1998, pag. 235 y 236. En la introducción del capítulo de Honduras, Jorge Valladares refiere a como han sido concebidas, social y jurídicamente, las OSC en Honduras a lo largo de la historia democrática.

¹² Constitución de la República, Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982, publicada el 20 de enero de 1982 en el Diario Oficial La Gaceta No. 23,612. OIM Editorial. Edición actualizada y aumentada 2003.

La asociación, en la mayoría de los casos, conlleva estrechar vínculos con individuos o grupos que tienen ideas comunes y buscan la participación "organizada" para lograr mejores resultados en sus demandas. En cuanto a la participación y derecho de petición, el artículo 80 establece que: "toda persona o asociación de personas tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades, ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal". El espíritu de la ley indica que la ciudadanía puede manifestarse, a través de denuncias, planteamientos, quejas y otros canales de participación ante cualquier iniciativa o decisión de carácter público.

La Constitución, al plasmar el derecho a la propiedad privada (en su más amplio concepto) está reconociendo que la población, en uso de sus demás derechos, puede organizarse en forma independiente del Estado y tener la posibilidad de que su actuación tenga reconocimiento como una "organización privada"; por eso se habla de Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs). El artículo 103 menciona que "el Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o de interés público establezca la ley".

Como la carta magna tiene una dimensión dogmática y orgánica, su papel no se limita a establecer un cuerpo normativo, sino también el modelo de organización política del Estado hondureño. En ese sentido, el artículo 1, Título I, Capítulo I, establece que: "Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social".

En estrecha relación con esa disposición, y dando marco al derecho de participación, el artículo 5 dispone: "el gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional".

Los enunciados constitucionales no se limitan a reconocer los derechos de asociación y participación a los ciudadanos, también persiguen proteger y promover sus acciones a través del reconocimiento legal de su estructura y de su organización como persona "jurídica" con derechos y deberes. Dentro de las atribuciones del Presidente de la República, en su función de administrador general del Estado, se encuentra "conceder personalidad jurídica a las asociaciones civiles de conformidad con la ley" (art. 245, inciso 40).

En cuanto al régimen departamental y municipal del Estado, la ley primaria también ha reconocido la importancia de la participación ciudadana a nivel local, al reconocer que para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones (art. 302).

En materia económica, el artículo 329 promueve la planificación participativa en el desarrollo económico y social del Estado, dentro de la cual, las organizaciones políticas, económicas y sociales, deben estar representadas. La ley secundaria debe regular el sistema de planificación y participación.

En el plano de la institucionalidad de los Poderes de Estado, las reformas constitucionales plasmadas en el Decreto No. 262-2000¹³ producen el cambio más grande en la historia del Poder Judicial, en el cual la sociedad civil juega un papel decisivo. Con dicha reforma, la Constitución incorpora por primera vez el término "Organizaciones de la Sociedad Civil" en su articulado.

Anteriormente, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) eran propuestos y electos por el Congreso Nacional, sin ningún mecanismo de consulta y con altos niveles de politización partidaria. En la actualidad, el máximo tribunal de justicia es electo de la nómina de candidatos que presenta una Junta Nominadora (artículo 205, numeral 9, reformado), en la cual hay una amplia representación social.

En el capítulo XII, del Poder Judicial, se establece la integración de la Junta Nominadora de Candidatos a Magistrados, por 7 sectores: Corte Suprema de Justicia, Colegio de Abogados de Honduras, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, COHEP, UNAH, Organizaciones de la Sociedad Civil y Confederaciones de Trabajadores. Existe una ley orgánica que regula su funcionamiento, descrita más adelante.

En general, podemos concluir que la Constitución Política de Honduras ha incorporado una serie de disposiciones que otorgan a la ciudadanía el derecho de participar en forma organizada y, aunque no se expresa textualmente, deja abierta la posibilidad para que las leyes secundarias desarrollen un marco normativo que regule el funcionamiento, organización y control de las "asociaciones" civiles. Será importante analizar la importancia de contar con un cuerpo legal más sólido para las OSC, el cual defina sus principios generales, materialice una permanente participación, mayor representación social en las decisiones de Estado y controles adecuados en su funcionamiento.

2.2. TRATADOS INTERNACIONALES

Honduras, como Estado adscrito al sistema de derecho internacional, ha ido incorporando a su legislación interna una serie de disposiciones contenidas en tratados supranacionales que reconocen una serie de derechos humanos, como el derecho a la libertad de asociación, reunión y el reconocimiento a la personalidad jurídica (Constitución, art. 15 y 16).

La jerarquía normativa establece que la Constitución es la ley primaria, derivándose de ella las demás leyes secundarias. En ese sentido, los tratados internacionales, de acuerdo al artículo 18 de la Constitución de la República, en caso de conflicto, prevalecerían sobre la ley secundaria.

En relación a los derechos que dan soporte a la organización de la sociedad civil, encontramos los siguientes tratados ratificados por el gobierno de Honduras:

¹³ Las reformas al Poder Judicial incorporan una serie de modificaciones en el orden estructural, carrera judicial y en la interpretación constitucional. Estas modificaciones se encuentran contempladas en el Decreto 262-2000 aprobado por el Congreso Nacional el 22 de diciembre del 2000, el cual reforma el artículo 202, numeral 9, en relación a las atribuciones del Poder Legislativo; y, el Capítulo XII, Título V, referente al Poder Judicial.

- La DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, reconoce en su artículo 20 que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.
- La DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE (Decreto No. 129, La Gaceta No. 18837 del 23 de junio de 1949), concede el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica en su artículo 17. También reconoce los derechos de reunión y asociación, para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden (arts. 21, 22).
- La CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Decreto No. 523, La Gaceta No. 22287 del 1 de septiembre de 1977) plasma, en el artículo 3, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. En su artículo 16, reconoce el derecho a la libertad de asociación, con fines religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.

Algunas convenciones internacionales, suscritas y ratificadas por el Estado de Honduras en los últimos años, reconocen el derecho de participación ciudadana (como a las mujeres y pueblos indígenas) en asociaciones no gubernamentales, como medida en contra de la discriminación de grupos vulnerables y para potenciar el rol de las organizaciones en la protección de derechos. Ejemplo de estos casos, están reflejados en los siguientes instrumentos:

- CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (Decreto No. 979, La Gaceta No. 23203, 10 de septiembre de 1980). - Asigna al Estado el deber de tomar medidas para garantizar a las mujeres el derecho a la participación en asociaciones y organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (art. 7).
- CONVENIO NO. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, 1989.- Obliga al gobierno, en la aplicación de las disposiciones de dicho convenio, al establecimiento de los medios para el pleno desarrollo de las iniciativas e instituciones de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para ese fin. En materia laboral, en el artículo 2, reconoce el derecho de asociación y la libertad sindical.

2.3. LEGISLACIÓN SECUNDARIA

Habiendo establecido la Constitución que Honduras es un Estado democrático que garantiza a la población la participación ciudadana, es importante evaluar cuáles son los campos en los cuales las leyes secundarias han desarrollado el derecho de asociación. Debemos partir de la concepción de que Honduras es un Estado de Derecho cuyo gobierno promueve, a través de medidas administrativas y legales, la organización de los ciudadanos/as y es capaz de escuchar sus iniciativas y demandas.

En una democracia participativa, la legislación fortalece los canales de participación de esas organizaciones, para asegurar que sus gobernantes cumplen el mandato que la ciudadanía les ha conferido y participar activamente en el desarrollo del país. El nivel de democracia de un gobierno puede medirse por el grado de participación que otorga a los diversos sectores que integran el Estado.

Igualmente, los gobiernos están llamados a dar participación en el espacio público a las asociaciones civiles, como sector organizado de la ciudadanía. Aunque no todos los ciudadanos/as forman parte de las OSC, estas juegan un papel relevante en la exigencia de espacios más abiertos y una relación productiva entre "gobierno - población"; podemos reconocer cuál es el grado de acceso a lo "público" y la respuesta a las necesidades de la población, en relación a la participación política que tienen las organizaciones en las decisiones de Estado.

La Constitución declara que la soberanía reside en el pueblo del cual emanan todos los Poderes del Estado que se ejercen por representación (art. 2); en palabras de Montesquieu "cuando en una república el poder soberano reside en el pueblo *entero* es una democracia"¹⁴. Cuando el poder está en manos de una *parte* del pueblo, se tendría cualquier otro gobierno, menos una democracia "participativa".

Para identificar el estado de avances legales en la regulación de la participación ciudadana, es necesario ver como se ha legislado la organización de la sociedad civil en Honduras. Por ahora, en Honduras no existe una ley marco, como sucede en otros países¹⁵, donde en forma especializada regule la estructura interna que debe tener una OSC, su constitución, registro, regulación tributaria, controles, tipología y demás temas afines a las OSC.

Existe una serie de disposiciones que en forma dispersa recogen los aspectos regulatorios de las OSC, orientados por el Código Civil que en forma general y escueta habla de las asociaciones y fundaciones. Muchas leyes recientes, que nacen del proceso de modernización del Estado, incorporan a la sociedad civil para dar legitimidad a las actuaciones de algunas instituciones del Estado, a través de la participación directa o la consulta; otras regulan los procedimientos administrativos para el control estatal de OSC, otorgamiento de beneficios o imposición de deberes, en su calidad de personas jurídicas.

El reconocimiento gubernamental y de la sociedad en general a los aportes de las organizaciones de la sociedad civil ha sido un proceso largo y complejo, en el cual han ido ganando confianza y espacios de "poder" luego de años de lucha por buenos gobiernos. El crecimiento de las OSC en los últimos años y su nivel de incidencia en asuntos de interés nacional es un hecho notable que las leyes no han podido soslayar.

El elevado nivel de consensos intersectoriales que han logrado grupos de la sociedad civil, las alianzas interinstitucionales y sus efectivas estrategias de cabildeo e incidencia política, han permitido la incorporación en la agenda legislativa de importantes temas sociales y la participación de las OSC como un canal de legitimidad en la gestión pública.

¹⁴ Montesquieu, Charles Louis de Secondant. Barón. 1689-1755. *El Espíritu de las Leyes*. Asociación Libro Libre, San José, Costa Rica, 1986.

¹⁵ En otros naciones latinoamericanas, la sociedad civil ha logrado una ley marco para las OSC, como es el caso de Guatemala, República Dominicana y Bolivia. Para algunos líderes de sociedad civil hondureña, si se introduce un proyecto similar en el país, lo más importante es garantizar que la iniciativa legislativa sea aprobada de acuerdo a las aspiraciones de sociedad civil y no se convierta en una oportunidad para buscar injerencias, controles o abusos del gobierno en sus manejos internos, como se quiso hacer con otros proyectos.

Aunque no existe un criterio uniforme para el tratamiento legislativo de las OSC, el ordenamiento vigente ha ido desarrollando normas individualizadas para concebir, regular y promoverlas, aunque todo ello sea en forma limitada y dispersa. El trabajo de la sociedad civil consistirá en acercar propuestas al Poder Legislativo para ordenar los temas desarrollados y aquellos pendientes de regularse.

Actualmente, no existe una ley secundaria que desarrolle en forma amplia los principios constitucionales sobre libertad de asociación y regule de manera uniforme la participación de las organizaciones de sociedad civil, su constitución, organización, registro, régimen tributario, control y otros temas comunes. A continuación se hace una descripción de algunas leyes secundarias del ordenamiento jurídico vigente que contienen disposiciones referidas a las OSC:

a) Leyes relacionadas con su creación, organización y funcionamiento:

Tal como se explicó, en la legislación hondureña no encontramos una Ley Marco de carácter general para todas las OSC a la fecha, sólo se cuenta con una Ley de OPDs. Financieras, la cual será objeto de análisis, en el último capítulo. Al no contar con una ley "reguladora" para todas las organizaciones, es necesario buscar en todo el marco normativo existente las disposiciones que hablan, entre otros temas, de la clasificación, constitución, controles y régimen tributario.

En este proceso por reconocer qué es lo que regula la ley sobre las OSC, se logra detectar qué normas dejan vacíos en áreas de suma importancia para el control y administración de las mismas y sus relaciones con el Estado. Al no existir criterios amplios y uniformes sobre la concepción legal de las OSC, el manejo y la incorporación de la sociedad civil en el campo normativo se vuelve difuso, desordenado y es difícil evaluar (dentro de un marco de temas comunes) los avances de la participación ciudadana, a nivel general y dentro de las líneas de acción de cada tipo de organización.

Como referencia de leyes que tratan este contexto:

- CÓDIGO CIVIL (Decreto No. 76).- El Código Civil es la única ley que nos da una aproximación hacia lo que entendemos por organizaciones de sociedad civil y hace una clasificación legal de las mismas. En primer término, establece que son personas jurídicas las asociaciones y fundaciones de interés público, reconocidas por la ley, mediante los procedimientos administrativos establecidos al efecto (art. 56).

Como personas jurídicas, gozan de los mismos derechos que los particulares para adquirir bienes, tomar y conservar la posesión de ellos, constituir servidumbres, recibir usufructos, herencias, legados o donaciones, e intentar las acciones civiles o criminales que les incumben, salvo las disposiciones constitucionales (art. 59).

- LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Decreto No. 146-86).- El artículo 29 le confiere a la Secretaría de Gobernación y Justicia la competencia fundamental de otorgar y cancelar la personalidad jurídica de todos los entes civiles, siempre que las leyes especiales no confieran esta potestad a otros órganos del Estado.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo No. PCM-008-97) retoma esa facultad a cargo de la Secretaría de Gobernación y Justicia, para autorizar el funcionamiento de las OSC que persigan fines lícitos.

- CÓDIGO TRIBUTARIO (Decreto No. 22-97).- Dicha ley establece que las personas jurídicas, entre ellas las *sociedades civiles*, y cualquier organización que constituya una unidad funcional o patrimonial, aunque no goce de personalidad jurídica, son *contribuyentes* del sistema tributario (art. 20). Las leyes especiales en materia tributaria (venta, renta y otras) contemplan varias disposiciones relacionadas a ONGs, OPDs y otras organizaciones, las cuales por regla general actualmente no gozan de exenciones tributarias.

- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS (Decreto 10-2002-E).- La ley establece que el TSC es el ente rector del sistema de control, cuya función opera en la fiscalización *a posteriori* de los fondos, bienes y recursos administrados por el Estado, municipalidades y cualquier órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos, de fuentes internas o externas.

Adicionalmente, el artículo 2, define la transparencia como una gestión clara, veraz y objetiva que promueve la "participación ciudadana". Procurando un combate integral e interinstitucional a la corrupción. El artículo 71 incorpora la "colaboración ciudadana" en el trabajo del TSC para la implementación de sus medidas de control, integrando a la sociedad civil, a través del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), como un órgano de colaboración y apoyo.

b) Leyes que promueven la participación de las OSC en la dirección y consulta de asuntos públicos

Leyes modernas incorporan a la sociedad civil en áreas de gestión pública y en el diseño de políticas de país, con el fin de hacer partícipes a los sectores organizados de la ciudadanía en el manejo de ciertos asuntos públicos relacionados al desarrollo, la transparencia, concertación y protección estatal de grupos vulnerables. Tal como lo indica la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, nuevas legislaciones ingresan a las OSC en el papel de coparticipe en políticas públicas, integrando oportunamente organismos mixtos en los cuales se les otorga un papel consultivo y en otras oportunidades también de carácter ejecutivo¹⁶.

En el presente capítulo se analizan los decretos legislativos (aprobados por el Congreso Nacional) que dan participación a nivel institucional e intersectorial. Más adelante, en la evaluación de la relación Estado-OSC, se hace una relación de los Decretos y Acuerdos "Ejecutivos" que han sido aprobados por el Presidente de la República para crear *comisiones* integradas por funcionarios de Estado y representantes de la sociedad civil, en asuntos de interés gubernamental.

Algunas leyes que reflejan los avances normativos, en esta área, son las siguientes:

¹⁶ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, ps. 92, 93

- LEY DEL FONDO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (Decreto No. 70-2002, del 2 de abril de 2002).- Esta ley busca la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, con el fin de combatir la pobreza y la marginación social a través de un fondo especial para la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). La ley exige, como un principio para el manejo del fondo (administrado por el Poder Ejecutivo), la participación de la sociedad Civil (art. 1).

En el campo de la organización, la Ley crea el *Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza* como un organismo para el funcionamiento del FRP y como un ente colegiado y participativo de asesoría al Gabinete Social. El Consejo está integrado por 5 representantes de la sociedad civil, procedentes de las siguientes organizaciones: centrales obreras y campesinas; organizaciones de mujeres, juventud y niñez; COHEP, micro y pequeña economía; Federaciones de patronatos, organizaciones comunitarias, étnicas; ONGs (arts. 7-12).

- LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO (Decreto 228-93, del 13 de diciembre de 1993).- El artículo 79 crea el *Consejo Ciudadano*, con funciones consultivas y de apoyo al Ministerio Público, el cual está integrado por un representante de las siguientes instituciones: COHEP, Asociación de Medios de Comunicación, UNAH, Colegios Profesionales, sector obrero organizado, sector campesino organizado y sector femenino organizado.

El Reglamento del Consejo Ciudadano (Acuerdo No. FG-009) es el instrumento que determina los demás aspectos de organización y funcionamiento del ente. En su artículo 2 determina que el consejo estará integrado por las organizaciones supramencionadas y en su artículo 3 la forma mediante la cuál se acreditan las representaciones. Por ejemplo, en el caso del sector campesino organizado, será acreditado por el Comité Coordinador de Organizaciones Campesina de Honduras (COCOCH).

- LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL (INFOP) (Decreto No. 10, del 28 de diciembre de 1972).- El capítulo referente a la organización establece que la dirección superior del instituto está a cargo de un Consejo Directivo integrado por el gobierno, empresa privada y trabajadores. Los representantes de la empresa privada son propuestos por el COHEP y los de los trabajadores por las organizaciones de tercer grado legalmente reconocidas (CGT y CTH).

- LEY FORO NACIONAL DE CONVERGENCIA (Decreto No. 155-94, del 4 de noviembre de 1994).- Esta ley crea el FONAC como una instancia nacional de diálogo, consenso y planificación con visión de país. Además de estar integrado por funcionarios del Estado, está constituido por representantes autorizados de la *sociedad civil*, designados a través de las diferentes organizaciones sociales, gremiales y políticas que ostentan personalidad jurídica (arts. 1, 2).

El reglamento de la ley contempla una serie de disposiciones que incorporan a las organizaciones de la sociedad civil como entes activos y propositivos en el funcionamiento del foro, sirviendo como un interlocutor valioso entre el gobierno y la ciudadanía.

- LEY PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (Decreto No. 190-91).- Dentro de sus considerandos, esta ley establece que la formulación y adopción de las medidas requeridas para lograr los propósitos de modernización del Estado se hará procurando la concertación, como mecanismo principal de diálogo y consulta con todos los "sectores de la sociedad".

La Comisión Presidencial de Modernización del Estado está dirigida por el Presidente de la República e integrada por diferentes sectores, entre ellos, un ciudadano por cada una de las Confederaciones de Trabajadores y un ciudadano representante del COHEP. Es la instancia encargada de aprobar las políticas y medidas de reforma y perfeccionamiento institucional; apoyar las acciones del Estado dirigidas al reordenamiento de la economía; formular las políticas y medidas para el manejo eficiente de la cooperación externa y otra serie de funciones en procura de un buen gobierno.

- LEY DE CONTINGENCIAS NACIONALES (Decreto No. 9-90-E).- Esta ley da marco de acción a la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). El artículo 6, reformado por decreto por Decreto No. 217-93, hace mención a la organización de COPECO, la cual está integrada por un representante del sector privado, designado por el COHEP; un representante designado por las asociaciones campesinas; y, un representante de la Cruz Roja Hondureña.

El presidente de la COPECO, de acuerdo al mismo artículo, podrá integrar a la comisión a representantes de instituciones públicas y privadas, que a su juicio considere necesarios para el mejor funcionamiento de la comisión.

- LEY ORGÁNICA DEL COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (Decreto No. 153-95, La Gaceta, 21 de noviembre de 1995).- Dentro de sus atribuciones y prerrogativas, la Ley le permite al Comisionado solicitar la colaboración de organismos no gubernamentales para la aplicación de medidas relacionadas con la protección de derechos humanos, en su más amplio concepto (art. 9).

- LEY DEL INSTITUTO HONDUREÑO DE LA NIÑEZ Y LA FAMILIA (La Gaceta 29 de enero de 1998).- El artículo 5 faculta al IHNFA para promover la creación de establecimientos y hogares para niños, niñas y adolescentes con discapacidades o en situación de riesgo social, con la participación directa de la sociedad civil. La institución debe llevar un registro actualizado de las organizaciones privadas que realicen actividades relacionadas con la familia, niñez y adolescencia.

Las OSC también deben tener participación en el Consejo Consultivo del IHNFA, órgano asesor del Consejo Directivo, a través de tres representantes de ONGS, que laboran con niños, adolescentes y familia, para auxiliar en la formulación de planes y políticas institucionales (art. 15, numeral 11).

- LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER (Decreto No. 232-98, La Gaceta, 11 de febrero de 1999).- El INAM, dentro de sus objetivos específicos, debe promover la organización de mujeres como un instrumento para viabilizar su participación en las instituciones legalmente aceptadas en el país (art. 6). Dentro de sus funciones se contempla el registro actualizado de mujeres y OPDs, vinculadas a la temática; gestionar apoyo técnico, material y financiero para ellas y supervisar el uso apropiado de dichos recursos para los fines asignados (art. 7, numerales 13 al 16).

La máxima autoridad del INAM es el Consejo Directivo Nacional de la Mujer, en el cual deben participar representantes del gobierno central, municipalidades (a través de la AMHON) y sociedad civil. Por las OSC, existe representación de la Asociación de Mujeres Campesinas, Federación Hondureña de Asociaciones Femeninas, Organizaciones Étnicas y ONGs. que trabajan para y con mujeres.

- LEY DEL FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL (Decreto No. 12-90, La Gaceta, 2 de marzo de 1990).- El FHIS nació como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, orientada esencialmente a financiar y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados. Dentro de su competencia, debe promover y financiar obras vinculadas al desarrollo urbano o rural, en corresponsabilidad con sectores del Estado y sociedad civil (art. 4 reformado, Decreto No. 166-99).

De acuerdo al artículo 8 reformado (Decreto No. 153-94), el Consejo Superior de Administración de la institución está integrado, además de funcionarios de gobierno, por representantes (un propietario y un suplente) de las organizaciones privadas de desarrollo, del movimiento cooperativo y el sector empresarial.

- LEY DEL FONDO NACIONAL PARA LA PRODUCCIÓN Y LA VIVIENDA (Decreto 53-97).- La Dirección Superior del FONAPROVI está a cargo de su Junta Directiva, en la cual deben participar 4 representantes del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, uno del sector campesino y uno del sector laboral (art. 12 reformado, Decreto No. 291-98).

Existe en la institución un Comité Consultivo, en asuntos de producción y vivienda, con amplia participación ciudadana, a través de representantes de la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción, Central General de Trabajadores (CGT), Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), Central Unitaria de Trabajadores (CUTH), Cámara Hondureña de Asociaciones de Ahorro y Préstamo y un representante de Organizaciones Privadas, vinculadas con el sector vivienda, electo por una asamblea general coordinada por la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) (art. 23).

- LEY ORGÁNICA DE LA JUNTA NOMINADORA PARA LA ELECCIÓN DE CANDIDATOS A MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (Decreto No. 140-2001, 25 de septiembre, 2001).- Esta ley desarrolla la norma constitucional sobre la elección de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, establece el ámbito de aplicación, organización, integración, instalación y procedimiento de elección de miembros de la junta y de candidatos a magistrados/as. En dicha junta, las organizaciones juegan un papel decisivo en el "poder" judicial, al integrar un comité de selección del más alto nivel, el cual depura una lista grande de precandidatos y entrega al Poder Legislativo 45 nombres para ser sometidos a elección.

Esta ley integra un representante de las OSC y otorga a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia la potestad de convocar públicamente a las organizaciones debidamente registradas, para una asamblea en la que eligen sus representantes y la nómina de precandidatos que presentan (art. 27).

- LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL (Decreto No. 156-98, del 28 de mayo de 1998).- Esta Ley, en su artículo 4, crea el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), como organismo colegiado, con funciones de asesoría en la formulación y evaluación de la política de seguridad; articulación de la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas y estrategias de seguridad y de canalizar el apoyo que la *sociedad civil* habrá de prestarle a la policía.

El CONASIN está integrado por funcionarios de instituciones vinculadas con la justicia y por representantes de las siguientes organizaciones: COHEP, Centrales Obreras, Centrales Campesinas, Organizaciones de Mujeres, Asociación de Municipios de Honduras, Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (CODEH). Las funciones, integración e instalación del CONASIN están ampliadas en su Reglamento Interno, aprobado por el Presidente de la República, mediante Acuerdo Ejecutivo No. 089-99, del 18 de mayo de 1999.

- LEY DE MUNICIPALIDADES (Decreto No. 134-90, La Gaceta, 1 de enero de 1991).- Dentro de las facultades de la Corporación Municipal, se encuentra la celebración de audiencias de carácter consultivo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas: comunales, sociales, gremiales, sindicales, ecológicas y otras que por su naturaleza lo ameriten, para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad (art. 25, numeral 9).

Las municipalidades están obligadas a conformar un Consejo de Desarrollo Municipal (CODEM), con funciones de asesoría en materia de planificación, presupuesto, contratación y otras áreas de interés para el gobierno municipal. Este ente es presidido por el Alcalde y está integrado por representantes de las fuerzas vivas de la comunidad, quienes además pueden asistir a las sesiones de Corporación Municipal cuando sean invitados, con derecho a voz pero sin voto (Ley, art. 48; Reglamento, 49).

- LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER (Decreto No. 34-2000).- Como una medida para lograr la incorporación del enfoque de género en la toma de decisiones políticas y en la dirección de las mismas OSC, el Estado promueve la participación de organizaciones de mujeres en las estructuras de poder.

El artículo 79 obliga al Estado a incorporar a las organizaciones de mujeres en las instancias de participación estatal, municipal y comunal. El artículo 80 estimula a la sociedad civil para fomentar la participación igualitaria de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones de los grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cooperativas, gremios profesionales y otros, hasta que se logre la incorporación equitativa en las Juntas Directivas.

c) Leyes especiales reguladoras de OSC

- LEY REGULADORA DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO QUE SE DEDICAN A ACTIVIDADES FINANCIERAS (Decreto No. 229-2000).- Partiendo de que en Honduras no hay Ley Marco de OSC, la experiencia más significativa que tiene Honduras es la legislación de un tipo de OSC: las OPD Financieras.

Esta ley define, caracteriza y regula la organización y funcionamiento de las OPDF, y recoge la visión que se ha tenido para trabajar una ley marco en Honduras. Los objetivos de esta Ley de OPDF están orientados al campo social, para el apoyo a la micro y pequeña empresa y no persiguen fines de lucro; en el último capítulo se analiza más detalladamente este cuerpo legal.

- LEY DE COOPERATIVAS (Decreto No. 65-87).- El Estado, a través de esta norma, garantiza el libre desarrollo del cooperativismo y la autonomía de las cooperativas como entidades privadas. El cooperativismo constituye un sector especial, con personalidad propia dentro de la economía y la sociedad nacional (art. 2).

De acuerdo al artículo 5, en los actos cooperativos debe promoverse el mejoramiento económico y social de los cooperativistas, su condición humana y su formación individual y familiar, procurando el servicio y no el lucro. Las cooperativas de acuerdo a su ley, tendrían las características que el Código Civil define para las asociaciones civiles; en la práctica, muchos sectores de gobierno y sociedad civil discuten el cumplimiento efectivo de su finalidad social, pues habría una distribución de las utilidades entre sus socios, lo cual violenta el principio de no lucrar.

2.3. TIPOLOGÍA LEGAL

El Código Civil, artículo 56, reconoce dos clases de personas jurídicas: Organizaciones de interés público (OSC) y Organizaciones de interés particular (empresas). Dentro de las organizaciones de interés público, se encuentran las:

- *asociaciones*
- *fundaciones*

Se constituyen sin ánimo de lucro y con finalidad social (interés colectivo), aunque tienen un modo distinto de constitución. De acuerdo a dicha ley, las asociaciones y fundaciones, por su naturaleza y características, son las figuras bajo las cuales pueden constituirse jurídicamente las Organizaciones de la Sociedad Civil en Honduras.

La doctrina considera que las *asociaciones* (civiles) se diferencian de las *sociedades* (mercantiles) en que las primeras tienen fines sociales (culturales, científicos, educativos y de esta naturaleza) y no tienen en vista la obtención de beneficios pecuniarios, aunque los persiga de otro orden; en cambio, las segundas se constituyen para obtener beneficios pecuniarios. Las fundaciones son personas jurídicas constituidas de acuerdo con las disposiciones de las leyes respectivas y destinadas, según la voluntad expresa de su fundador, al cumplimiento de funciones benéficas, científicas, artísticas y de esta índole¹⁷.

Actualmente, se habla de asociaciones civiles, en referencia a todas las OSC, para describir a toda *asociación*, institución, organización o *fundación* cuya concesión o cancelación de personalidad jurídica le corresponda al Presidente de la República por sí o por medio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia (Reglamento de la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles, art. 6).

¹⁷ Osorio, Mamel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, ps. 106 y 449.

La importancia de la clasificación legal radica principalmente en el reconocimiento que el ordenamiento jurídico, desde la Constitución de la República, ofrece a la libertad de asociación de personas con fines sociales, siempre que se tenga claramente definido el interés público, en contraposición a la constitución de organizaciones con fines de lucro, sean asociaciones mercantiles o industriales. Estas tienen establecidos sus propios procedimientos de constitución.

La caracterización de las OSC puede realizarse de acuerdo a diferentes parámetros. La realidad muestra que las asociaciones han ido abarcando diversos servicios sociales relacionados al desarrollo y la tipología existente en la práctica arroja una amplia clasificación de organizaciones con finalidades diversas.

Producto del mapeo realizado por la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, se realizó un intento de tipología de OSC en Honduras¹⁸:

- a) Según el grado de institucionalidad o formalidad legal de las OSC
- b) Según los beneficiarios de las OSC
- c) Según el origen de los recursos de la organización

Una clasificación muy importante de las OSC la obtenemos de las funciones y actividades que ejecutan:

Tipología básica de OSC de Honduras, según funciones y actividades

Tipo de organización	Ejemplos
OSC COMUNITARIAS Y DE BASE	Patronatos, Juntas de vecinos Juntas de agua, comité de salud Comités de emergencia Movimiento desarrollo local Movimiento de pobladores urbanos
OSC VINCULADAS A LAS IGLESIAS	Asociaciones de Pastores Asociaciones de Iglesias Comités Sociales de las Iglesias
OSC DE DEFENSA Y AMPLIACIÓN DE DERECHOS	Organizaciones de Derechos Humanos Organizaciones del movimiento indígena y étnico Organizaciones de género y de mujeres Organizaciones de promoción de intereses difusos e intereses colectivos (salud, ambiente) Organizaciones por los derechos de la Infancia Organizaciones por los derechos de los migrantes Organizaciones por los derechos y condición juvenil
OSC DE GESTIÓN, CULTURAL, ARTÍSTICA Y DEPORTIVA	Asociaciones culturales Grupos de teatro Fundaciones de promoción de la cultura autóctona Grupos de promoción del deporte
OSC DE CAPACITACIÓN, EDUCACIÓN, PROMOCIÓN COMUNITARIA Y ASISTENCIA TÉCNICA Y FINANCIERA	Asociaciones de desarrollo comunitario Fundaciones de desarrollo Institutos de investigación Centros de orientación y capacitación Organizaciones privadas de desarrollo Organizaciones privadas de desarrollo financiero

¹⁸ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, p. 78.

Marco Regulatorio de las OSC en Honduras
 COMISIÓN AD-HOC DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

OSC DE ASISTENCIA SOCIAL Y HUMANITARIA	Centros de salud y atención humanitaria Guarderías, albergues, comedores Clubes Rotarios, de Leones Clubes de caridad y de beneficencia
OSC GREMIALES Y CORPORATIVAS	Movimiento sindical/ sindicatos Movimiento campesino - organizaciones campesinas Colegios y Gremios Profesionales Cámaras empresariales Sector Social de la Economía Movimiento cooperativo

Fuente: "La Sociedad Civil en Honduras", Tipología de las OSC, Cuadro 5.
 Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana / ASDI-BID Partnership

3. EXISTENCIA JURÍDICA

3.1. FINES Y OBJETIVOS RECONOCIDOS POR LA LEY

La Ley no detalla cuáles deben ser los fines y objetivos de las organizaciones, sólo establece que el reconocimiento de la personalidad jurídica de las OSC corresponde al Estado a través de los procedimientos establecidos por la Secretaría de Gobernación y Justicia, en el marco del ordenamiento jurídico. En los requisitos de constitución y registro, esa dependencia solicita la presentación de los Estatutos, con la inclusión de los objetivos que persiguen para su trabajo.

Las OSC, por las leyes que refieren a ellas, son quienes definen los fines y objetivos que orientan el campo de acción para el cual se les otorga el reconocimiento jurídico. La violación de los fines y objetivos de los estatutos aprobados, puede acarrear la cancelación de su personalidad jurídica (Reglamento de la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles, art. 2, 8).

Dentro del contexto general de la normativa relacionada a los asociaciones civiles, podemos hacer una descripción de algunas exigencias normativas para la definición de su fines y objetivos:

- a) Que persigan fines lícitos (Constitución de la República, art. 70; Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo, art. 44; Ley de OPD Financieras, art. 99).
- b) Que no sean contrarios al orden público y a las buenas costumbres (Constitución de la República, art. 78).
- c) Que normen el desarrollo de actividades de interés público, sin fines de lucro (Código Civil, art. 56).

3.2. CONSTITUCIÓN Y REGISTRO

El nacimiento a la vida jurídica de las Organizaciones de la Sociedad Civil es un tema de relevancia para el desarrollo de las OSC, pues la forma de su constitución determina la capacidad y alcances legales de la asociación de personas naturales que han decidido trabajar como un ente con intereses comunes, en calidad de persona jurídica.

Si bien con el derecho constitucional de asociación se valida la existencia y trabajo de las OSC (aun con el otorgamiento o no de la personalidad jurídica), no es menos cierto que el reconocimiento legal de su organización y funcionamiento les permite potenciar sus acciones, gozar de otros derechos y acceder a mayores beneficios. En el caso de Honduras, la misma Constitución y leyes secundarias conceden al Estado, a través del gobierno central, el otorgamiento de la personalidad jurídica a las OSC.

La doctrina que sobre regulaciones de OSC existe, plantea un debate en torno a cual es el papel del Estado en la existencia jurídica de una OSC: declarativo o constitutivo. La tesis de la eficacia declarativa defiende la posición de que el Estado debe declarar

o dar publicidad a la existencia de una entidad creada en forma independiente al gobierno; la otra posición (constitutiva) sostiene que el Estado puede autorizar la creación del ente y toda organización no puede nacer jurídicamente sin el reconocimiento o adjudicación administrativa de la personalidad jurídica.

En el campo centroamericano, el caso de Guatemala plantea una novedosa e interesante regulación, al haber decretado el 22 de enero de 2003 la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, la cual da marco a la constitución y funcionamiento de las OSC. Dicha ley, al igual que otros países de la región que reconocen la tesis de la eficacia declarativa, reconoce jurídicamente la libre organización y, en su artículo 5, establece que las ONGs, adquieren personalidad jurídica mediante la constitución mediante escritura pública y por la inscripción en el Registro Civil de la cabecera municipal del lugar en que constituyan su domicilio.

Honduras en su legislación refuerza la convicción de que el Estado debe mantener control en el nacimiento de cualquier estructura organizativa, a través del otorgamiento de la personalidad jurídica por el Presidente de la República por medio de la Secretaría de Gobernación y Justicia. En ese sentido, muchas OSC hondureñas son del criterio que los trámites de otorgamiento de la personalidad jurídica son lentos y representan una medida de control político para aquellas organizaciones con fines contrarios a los intereses de gobierno o de otra índole.

Según algunas organizaciones, el problema de la intervención del gobierno en este caso lo representa la vulnerabilidad de la misma existencia de las OSC, pudiendo utilizarse como un mecanismo de control a la libertad de asociación o de represión cuando se pretende la cancelación de personalidad jurídica a organizaciones con intereses contrarios a grupos de poder y se presiona a nivel jurisdiccional para diluir una OSC¹⁹. Para sectores gubernamentales y de la sociedad civil, es necesaria la intervención del gobierno, porque existen organizaciones que no han demostrado tener mecanismos de rendición de cuentas a sus beneficiarios y, al contrario, varias personas han denunciado incumplimiento en las funciones e irregularidades en el manejo financiero de varias asociaciones, por lo cual es necesario que el Estado tome control y responda a la ciudadanía, quien ha exigido una mejor regulación en este sentido.

Aunque han existido iniciativas para la constitución jurídica en forma autónoma, por ahora la norma vigente considera que el reconocimiento de la personalidad jurídica es potestad del Presidente de la República (Constitución de la República, art. 245, numeral 40) a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia (Secretaría General). Para este otorgamiento, dicha dependencia hace las consultas a otras instituciones del Estado, vinculadas a los fines de cada organización; por ejemplo, si la asociación se dedica a temas de cultura, se pide la opinión de la Secretaría de Arte, Cultura y Deportes.

El artículo 29 de la Ley General de la Administración Pública, en la sección referente al Consejo de Ministros, confiere a la Secretaría de Gobernación y Justicia competencia fundamental de otorgar y cancelar la personalidad jurídica de todos los entes civiles, siempre que las leyes especiales no confieran esta potestad a otros órganos del Estado.

¹⁹ Un caso de supuesta presión gubernamental: "CODEFFAGOLF denuncia que le quieren cancelar personería". Nota de prensa, La Tribuna, 21 de agosto, 2003.

De acuerdo a esta disposición, el Estado estaría facultado, no solo a controlar la existencia jurídica de las OSC, sino también a *cancelar* la personalidad de las asociaciones que violentan sus principios estatutarios. De acuerdo a esta atribución, actualmente la Secretaría de Gobernación y Justicia está dando seguimiento a las actividades de las asociaciones civiles a quienes se ha otorgando personalidad jurídica.

Igualmente, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo No. PCM-008-97) establece, en el artículo 44, numeral 6, que el otorgamiento de personalidad jurídica a los entes civiles corresponde a Secretaría de Gobernación y Justicia, siempre que se constituyan con fines lícitos en ejercicio del derecho de asociación, incluyendo la aprobación de sus estatutos y su cancelación cuando proceda.

Con el fin de tener mayor control y fundamento en la valoración de los fines y objetivos que persigue una asociación, se han establecido otros requisitos para las OSC. Los requisitos para la obtención de personalidad jurídica de asociaciones de carácter civil²⁰ son:

- a) Presentar solicitud dirigida al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.
- b) Carta Poder a favor del apoderado legal, debiéndose autenticar por Notario la firma del mandante, en donde se exprese con claridad las generales del profesional del derecho y las facultades con las cuales lo inviste, incluyendo la dirección y número de teléfono de donde despache sus asuntos profesionales.- Esta Carta Poder deberá ser otorgada por el miembro de la Junta Directiva facultado expresamente para este tipo de acto conforme a los Estatutos.
- c) Certificación original del punto de Acta en donde la Asamblea General faculta al representante legal de la persona jurídica para conferir poder a un profesional del derecho para llevar a cabo las diligencias ante la Secretaría de Gobernación y Justicia.- De este extremo deberá hacerse relación en la carta poder que se otorgue a favor del profesional del derecho.
- d) Certificación original del Acta de constitución o fundación, consignando los nombres de los miembros fundadores.
- e) Dos ejemplares originales de la Certificación de los Estatutos de la persona jurídica, consignando en ella, como mínimo los siguientes requisitos:
 - Capítulo I: Constitución, Denominación, Duración y Domicilio
 - Capítulo II: De los Objetivos
 - Capítulo III: De los Miembros (clases de miembros, incluyendo los deberes y obligaciones de los mismos).
 - Capítulo IV: De los Organos que lo dirigen (Asamblea General, Junta Directiva, Comités, etc.), determinando además las atribuciones de cada uno de los órganos - En el caso de los Patronatos, los requisitos deberán de ajustarse a lo preceptuado en el artículo 62 reformado (D 127-2000) de la Ley de Municipalidades).
 - Capítulo V: Del Patrimonio.

²⁰ La Secretaría de Gobernación y Justicia cuenta con una página web: www.gobernacion.gob.hn, desde donde se puede acceder a variada información, como los trámites que se realizan en dicha dependencia gubernamental. En este caso, se ofrecen los trámites para la obtención de la personería jurídica de las OSC (Personería Jurídica Civil).

- Capítulo VI: De la Disolución y Liquidación.
- Capítulo VII: Disposiciones Generales.

f) Tratándose de una Asociación o Fundación deberá acompañarse la siguiente información:

- Proyectos a ejecutar.
- Fuentes de financiamiento.
- Instituciones gubernamentales con las cuales se relacionará.
- Reseña curricular de los miembros de la Junta Directiva o personal calificado para llevar a cabo los proyectos.
- Fotocopia autenticada por Notario de las Tarjetas de Identidad de los miembros de la Junta Directiva.- Estas deberán presentarse en hojas de papel tamaño oficio completas y por ambos lados.- No se aceptarán copias recortadas, oscuras e ilegibles.

g) Constancia de inscripción en la Alcaldía Municipal del domicilio, si se trata de un Patronato. Un timbre de L. 10.00.

h) Si la gestión es para una Fundación, acreditar un patrimonio, ya sea en especies o en numerario de L. 50,000.00

i) Acompañar un diskette que contenga los Estatutos de la persona jurídica (Word 98 o versión más reciente en ambiente windows).

j) Las autenticas de firma y de fotocopia de documentos deberán de hacerse en Certificados de Autenticidad distintos.- No se admitirán autenticas de firmas y de fotocopias en el mismo certificado.

Los Estatutos de las organizaciones materializan la voluntad de los asociados en relación a las reglas y principios de organización interna. Este documento regula aspectos, como: la creación, duración y domicilio; finalidad, objetivos y principios; miembros; los órganos de gobierno; y, recursos económicos. Los estatutos pueden reformarse, para lo cual dicho marco debe establecer el procedimiento a seguir, debiendo presentarse a la Secretaría de Gobernación y Justicia, para su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Durante el presente gobierno, se pretende fortalecer la facultad de supervisión de las OSC a través de Gobernación y Justicia, por lo cual se han establecido algunos requisitos adicionales, para conocer la forma en que ejecutarán sus objetivos institucionales, a través de sus proyectos y relaciones de trabajo y de cooperación. Por medio de esta información, y un registro y eficiente seguimiento, se pretende mantener actualizado el estado de situación legal de cada organización a la cual se otorga la personalidad jurídica.

La oficina encargada de los trámites de constitución de las asociaciones civiles es la Secretaría General de Gobernación y Justicia, a través de la Unidad de Servicios Legales, donde por medio de procuradores legales se estudia y dictamina el cumplimiento de los requisitos supramencionados. En general, el tiempo real de los trámites en dicha oficina administrativa se ha reducido en un 60%.

Los fundamentos de la petición son los artículos 80 de la Constitución de la República, 56 y 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 56, 58 y 59 del Código Civil. El otorgamiento de la personalidad jurídica, al constituir un acto administrativo, se publica en el Diario Oficial La Gaceta para producir efectos jurídicos de carácter general (art. 255).

En el caso de las asociaciones civiles conformadas en el extranjero, deben realizar el trámite de *reconocimiento* de la personalidad jurídica ante la Secretaría de Gobernación y Justicia, haciendo la solicitud en debida forma, con el pago de las tarifas que establece el Acuerdo 618-2002 de dicha secretaría y con las formalidades legales que se requieren para las asociaciones civiles hondureñas.

La certificación de sus estatutos deben ser debidamente traducidos al español, legalizados y reunir al menos los requisitos consignados en el numeral 6 para las personas jurídicas hondureñas de carácter civil. Los documentos procedentes del exterior deben seguir los trámites de legalización en las oficinas de gobierno correspondientes.

Los fundamentos legales de la solicitud de reconocimiento son los artículos 80 de la Constitución de la República, 56 y 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 50 del Código Civil.

La Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a Actividades Financieras (Decreto No. 229-2000, 3 de febrero 2001) dispone, para la constitución de las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDF), la presentación de una solicitud de su personalidad jurídica a la Secretaría de Gobernación y Justicia (artículo 8), debiendo acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) La OPDF de Primer Nivel: deberá contar con un patrimonio mínimo de un millón de lempiras.
- b) La OPDF de Segundo Nivel: deberá contar con un patrimonio mínimo de diez millones de lempiras.
- c) En el caso de las OPD que han venido realizando actividades financieras, podrá considerarse como parte de su patrimonio mínimo hasta el ochenta por ciento (80%) de sus recursos propios colocados en cartera de crédito, la que deberá ser evaluada y calificada, cumpliendo con los parámetros establecidos en el instructivo de inspección de una OPDF o en su defecto en parámetros internacionales para entidades de microfinanzas.
- d) Acreditar capacidad en la implementación y aplicación de técnicas financieras según las mejores prácticas establecidas para el sector microfinanzas a nivel nacional e internacional.
- e) Proporcionar un listado de los asociados fundadores y de sus ejecutivos con sus respectivos currículums.

Al igual que las demás asociaciones civiles, el artículo 9 contempla la posibilidad de cancelación de la personalidad jurídica a las OPDF que infrinjan el ordenamiento jurídico. En ese caso, en la resolución correspondiente deberá asegurarse que la misma tenga un plan para la liquidación de sus pasivos.

Existen varias organizaciones que operan sin personalidad jurídica y el Estado no puede impedir la libertad de asociación, sin embargo, la mayoría cuenta con el reconocimiento legal, aunque, en muchos casos, el otorgamiento de la personalidad jurídica se logra años después de su fundación. A continuación presentamos un cuadro que refleja la relación mencionada, de acuerdo al mapeo de 461 OSC²¹:

RELACIÓN ENTRE AÑO DE FUNDACIÓN Y OBTENCIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA

Tipo	Dilación					
	Primer año	2 años	3 años	5 a 9 años	10 a 19 años	Más de 20 años
Organizaciones de primer grado	56%	11%	10%	7%	6%	10%
Redes/ Federaciones/ Confederaciones	43%	13%	8%	10%	13%	13%
Total para ambos grupos	54%	12%	10%	8%	7%	9%

Fuente: "La Sociedad Civil en Honduras", Grado de Institucionalidad, Cuadro 10.
 Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil/ ASDI-BID Partnership

Cuando las organizaciones han recibido por el Estado su personería jurídica, deben inscribirse en la UNIDAD DE REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE ASOCIACIONES CIVILES (URSAC), de acuerdo al Decreto de Consejo de Ministros No. PCM-024-2002, de fecha 5 de noviembre de 2002 y publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" el 5 de septiembre de 2003.

Este Decreto reforma los artículos 46 y 47 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencia del Poder Ejecutivo. Conforme a las nuevas disposiciones, se crea la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles (URSAC), como responsable del registro de todas las asociaciones civiles y el seguimiento de que las mismas, en el ejercicio de sus actividades, cumplan con los fines y objetivos para los cuales fueron constituidas, la cual depende de la Secretaría General (art. 47 reformado).

La Secretaría de Gobernación y Justicia, el quince de septiembre de 2003, publicó una resolución administrativa²² en la cual comunica el contenido del decreto en relación a la URSAC. Para la actualización del registro de asociaciones civiles, concede un término fatal e improrrogable hasta el cinco de diciembre de 2003, para que todas las entidades cuya personalidad jurídica haya sido otorgada por dicho despacho ministerial, registren en las URSAC (dependiente de la Secretaría General) lo siguiente:

²¹ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, ps. 98, 99.

²² Diarios El Herald y La Tribuna, Comunicado de la República de Honduras/ Secretaría de Gobernación y Justicia, 15 de septiembre de 2003.

- a) Nombre, domicilio, fax, correo electrónico, junta directiva y otros órganos directivos y ejecutivos.
- b) Nombre, generales, dirección y teléfonos del representante y apoderado legal.
- c) Copia de la certificación de Resolución de aprobación de estatutos y reformas, si hubieren.

De acuerdo al artículo tercero del Reglamento de la URSAC (Acuerdo No. 770-A-2003), este órgano administrativo tendrá a su cargo el registro en el cual se deben inscribir todas las asociaciones civiles, sus estatutos y sus reformas, cambios de domicilio y elección de juntas directivas u órganos de dirección.

En cuanto a las impugnaciones que pudieran realizarse a la junta directiva u órgano de dirección de las asociaciones civiles, el Reglamento de la URSAC establece un procedimiento administrativo de solución del conflicto: se cita al recurrente y al recurrido a una audiencia de conciliación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la impugnación, más el término de la distancia según sea el caso. Si hubiere acuerdo, se tendrá por válida la inscripción en el registro, en caso contrario se levantará un acta que declare fracasada la conciliación, con lo cual puede procederse a la vía administrativa y queda abierta la acción judicial.

El registro es obligatorio para todas aquellas entidades civiles, cuya personalidad jurídica haya sido otorgada por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, tales como: organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, patronatos, asociaciones de desarrollo comunitario, culturales, de beneficencia, cámaras de comercio e industria y otras.

Para los efectos del Reglamento de la URSAC, se entiende por asociación civil, toda forma de asociación, institución, organización o fundación cuya concesión o cancelación de personalidad jurídica le corresponda al Presidente de la República por sí o por medio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia (Reglamento, art. 6)

El propósito de la medida, según el Secretario de Estado de Gobernación y Justicia, es verificar si esas asociaciones están activas o inactivas y comprobar si cumplen o no los fines para los que fueron creadas. La no presentación de los documentos, en la fecha límite, da lugar a la cancelación de sus personerías por considerarlas inactivas²³.

Se ha hecho una revisión, de 1970 al 2002, a la situación legal de las asociaciones civiles y se encontró que en los últimos 32 años han sido autorizadas alrededor de 6,000 organizaciones de este tipo por Gobernación y Justicia. Con el registro se identificará cuántas de esas organizaciones permanecen activas y cumpliendo sus fines.

Dentro de la cifra mencionada, existe una variada tipología de organizaciones, dentro de las cuales el gobierno tendrá que detectar cuáles realmente permanecen vigentes y ejecutando actividades de orden *civil* y sin interés lucrativo. En el mapeo de OSC, realizado por la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil, la mayoría de organizaciones

²³ Nota de prensa: "Socian fuerzas a ONG's, iglesias y patronatos", La Tribuna, 17 de septiembre de 2003.

estudiadas informó tener personería jurídica como asociación y solamente el 10% como fundación, de acuerdo a la clasificación que realiza el Código Civil (art. 56)²⁴.

De acuerdo al Secretario General del despacho ministerial, desde hace varios años no existe un registro fidedigno que identifique la actividad o inactividad de las OSC inscritas, de acuerdo a sus datos reales, razón por la cual se ha puesto en funcionamiento la URSAC, con facultades de inscripción y control de sus actividades²⁵.

En el capítulo referente al "Control y Supervisión de OSC", se analizará el papel de las URSAC en el seguimiento de asociaciones civiles, conforme a la reforma y a su reglamento interno, recientemente aprobado.

3.3. DISOLUCIÓN Y EXTINCIÓN

En relación a la extinción de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la legislación civil establece las normas de disolución y destino del patrimonio de las personas jurídicas. El Código Civil, artículo 90, establece que la existencia de las asociaciones termina por la destrucción de los bienes dedicados a su sostenimiento.

Las organizaciones pueden dejar de existir por diversas causas y, por su carácter privado, son sus estatutos los que deben regular, con base en la ley, las razones por las cuales se declara la disolución de una asociación civil y el órgano *interno* que debe aprobar dicha resolución. Entre las razones que las OSC establecen como causas de su extinción, se mencionan: el cumplimiento de sus objetivos, incapacidad de cumplir con los fines para los cuales se constituyó.

La máxima autoridad de una organización (con principios democráticos) es la Asamblea General de miembros. Esta, en sesión ordinaria o extraordinaria, es quien decide la forma de liquidación y el destino de los bienes que constituyen el patrimonio de la organización, como ser: aportaciones de miembros; donaciones, herencias, legados; ingresos por actividades económicas sin fines de lucro o de autofinanciamiento; y, cualquier otro recurso permitido por la ley.

Por el carácter no lucrativo de las OSC, los bienes no pueden transferirse a manos de ninguno de sus miembros, aunque se trate de los fundadores. Disuelta una asociación, los bienes que a ella pertenezca, tendrán el destino previsto en sus estatutos, como ser la donación a organizaciones con intereses sociales comunes; y si nada hubiere dispuesto en ellos, se entregarán al Estado, para que el Poder Ejecutivo los aplique a objetos análogos a los de su institución (Código Civil, 93).

²⁴ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, p. 99.

²⁵ Entrevista con el Abogado José Oswaldo Guillén, Secretario General de Gobernación y Justicia.

4. MARCO INTERNO Y ALCANCES INSTITUCIONALES

4.1. ESTRUCTURA INTERNA

El ordenamiento jurídico interno no impone ni sugiere ningún modo de organización interna. La legislación sólo exige a las OSC sus estatutos de constitución y deja a las OSC, salvo las OPD Financieras, la posibilidad de organizarse en la forma que consideren sus miembros.

En otras naciones, las leyes civiles contemplan un capítulo referente a la organización e integración, sin embargo la ley hondureña sólo hace referencia a los estatutos de las asociaciones y fundaciones y no especifica los requisitos que deben contemplar los estatutos (Código Civil, art. 58). Por ser un documento de organización interna y una exigencia en los trámites de reconocimiento administrativo, las OSC contemplan en sus estatutos un capítulo referente a los "Órganos de Gobierno".

Las reglas que se siguen en la práctica son los lineamientos administrativos que por ley dicta la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, al establecer los requisitos para la obtención de la personalidad jurídica de asociaciones de carácter civil. Se establece, como requisito de constitución, la necesidad de contar con órganos que las dirijan, como la Asamblea General, Junta Directiva, Comités y otros.

Para el reconocimiento legal de las OSC, se vuelve necesario presentar una organización y una mecánica de trabajo interna, pues también es requerido dar a conocer las atribuciones de cada uno de los órganos, en el manejo de las actividades y en la administración de su patrimonio.

Al establecerse como requisito, para la obtención de la personalidad jurídica, la reseña curricular de los miembros de la Junta Directiva o personal calificado para llevar a cabo los proyectos, se considera la importancia de que las OSC puedan tener controles organizacionales internos, siempre que sea bajo los principios democráticos que la ley establece.

La Ley de Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras, en su capítulo tercero, muestra un modelo de administración y representación para una OSC, mencionando en el artículo 9 que los órganos de las OPDF son: la Asamblea General, la Junta Directiva y la Gerencia General; el artículo 29 contempla la existencia de una *Junta de Vigilancia* para la fiscalización de las mismas. En el resto de artículos, se hace un desarrollo de los requisitos para la integración, las facultades e inhabilidades para cada instancia.

En Honduras la Asamblea General y la Junta Directiva son la estructura interna más frecuente en las OSC; la mayoría de organizaciones de primer grado cuenta con una Asamblea General, con un Director Ejecutivo/a que la representa, una Junta Directiva y se trabaja en forma permanente con personal rentado y voluntario que coordinan y ejecutan una serie de programas y proyectos orientados al área de su finalidad social.

En relación a instancias de fiscalización y consulta, es más frecuente encontrarlas en organizaciones de segundo y tercer grado²⁶.

En un estudio realizado en Centroamérica²⁷, la Fundación Acceso valoró la percepción de las OSC en relación a la importancia de su principales entidades de toma de decisiones. Los resultados muestran que los centroamericanos consideran a las juntas directivas de las ONG como la entidad de toma de decisiones más importante en su organización, seguida por la asamblea general.

4.2. RELACIÓN OSC-ESTADO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Durante los últimos años, la participación articulada de la sociedad civil en el ámbito público ha cobrado especial relevancia. Los espacios que el gobierno ha abierto para atender la opinión ciudadana son muestra de los innumerables esfuerzos de la sociedad civil para que el gobierno pueda permitir su acceso en los escenarios de discusión y decisión política.

La lucha de sectores organizados reclamando la plena vigencia de los derechos humanos en la década pasada permitió la generación de alianzas intersectoriales para presionar por la vigencia del Estado de Derecho en Honduras y luchar por la incorporación de iniciativas de sociedad civil a nivel de políticas públicas. Cabe mencionar que la incorporación de la participación de las OSC en actividades públicas ha mostrado resistencia por los sectores políticos tradicionales, quienes han visto afectados sus intereses, pues por muchos años han tomado decisiones a espaldas de la ciudadanía.

En Honduras, como es el caso de los demás países centroamericanos, la Constitución no obliga, de forma expresa, la toma de decisiones políticas considerando la opinión de la ciudadanía organizada²⁸. La tendencia en los últimos años es incorporar la participación de la sociedad civil en la esfera pública, por diversas razones, entre ellas: se ha tomado conciencia de que lo “público” debe ser ampliamente discutido para que tenga legitimidad; la participación de la sociedad civil es un elemento importante en la garantía de la transparencia, dando legitimidad a los procesos de desarrollo; y, de manera indiscutible, las OSC son actores clave en la gobernabilidad democrática.

En un esfuerzo por formalizar la relación del Estado con las OSC, el 15 de abril de 1992, Honduras creó la Comisión de Enlace entre el Gobierno y Organizaciones No Gubernamentales, mediante acuerdo presidencial, a través del Decreto No. 18-92. Esta comisión tenía la finalidad de ser un “ente facilitador de la activación, orientación y promoción de la cooperación técnica y financiera de las organizaciones no

²⁶ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana. *La Sociedad Civil en Honduras. Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, ps. 102, 103.

²⁷ Javier Morales Valverde y Katrina Rojas, *Una fotografía de la conducción en organizaciones sin fines de lucro: El papel de las juntas directivas de las ONG en Centroamérica*, Fundación Acceso, 2002.

²⁸ En el caso de Colombia, su Constitución (1991), en su artículo 103, obliga al Estado a contribuir con la organización, promoción y capacitación de las OSC para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

gubernamentales hacia programas que propendan al desarrollo integral de la comunidad hondureña²⁹.

Esta oficina de enlace era un espacio idóneo para mantener un vínculo permanente con el gobierno y para hacer más efectiva la coordinación y comunicación que permitiera una incidencia al más alto nivel de las iniciativas sociedad civil, en contribución a la gestión pública. Aunque hubo acciones coordinadas, lamentablemente no se llevaron a cabo todos los objetivos que perseguía, porque las organizaciones percibieron en el ente un mecanismo de centralización de sus recursos provenientes del exterior y no un espacio de promoción de la participación ciudadana.

En los últimos años, en el contexto de la modernización del Estado, el gobierno ha formalizado algunos espacios de co-participación con la sociedad civil. Lo importante de este panorama es que las mismas organizaciones han fortalecido sus alianzas internas en temas comunes, como: justicia, desmilitarización, reformas políticas y otros temas de Interés social.

El desastre provocado por el Huracán Mitch en 1998 abrió un importante escenario de participación ciudadana. El desastre ecológico puso a la luz una serie de debilidades en orden humano y logró generar planes y programas de desarrollo en los cuales se volvió imprescindible una modificación de las relaciones Estado-Sociedad Civil, abriéndose espacios de diálogo y, como eje integral de la transparencia gubernamental, generó la necesidad de que la sociedad civil sea consultada e informada de las decisiones en materia de reconstrucción y transformación³⁰.

A partir de ese momento, los actores sociales en forma organizada intervienen activamente en la generación de propuestas de modernización del sector público, en los diferentes poderes e instituciones del Estado. Aunque no existe un espacio de enlace Estado-Sociedad Civil para temas exclusivos de *organización* de las OSC, se cuenta con importantes experiencias para legislar, si ese fuera el consenso, un mecanismo de participación donde la consulta ciudadana sea obligatoria y tenga efectos vinculantes.

Dentro del Poder Ejecutivo se crearon espacios de trabajo intersectorial donde la participación es clave, por ejemplo, la generación del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación del Estado materializó las exigencias de cooperación del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, estableciendo como un principio de la transformación nacional la consolidación de la democracia y gobernabilidad, reforzando la descentralización con la activa participación de la *sociedad civil*. Este principio es parte de los Fundamentos del Plan de Gobierno 2002-2006³¹.

Algunas instancias de gobierno, en las cuales están representadas las OSC, son las siguientes:

²⁹ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *Marco Jurídico que regula a las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Centroamérica*, primera edición, San José Costa Rica, 1998, pag 260, 261, 262. En este estudio, Jorge Valladares hace una descripción de la estructura y responsabilidades que tenía la Comisión de Enlace entre el Gobierno y ONGs.

³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras: 2002*, (PNUD), Tegucigalpa, diciembre 2002. Pag. 47.

³¹ Presidencia de la República, *Plan de Gobierno 2002-2006*, Honduras, 2002. Pags. 9 y 10.

- COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL (CPSC)

La Presidencia de la República, para apoyar al Poder Ejecutivo en el proceso de transformación nacional, creó la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC), mediante Acuerdo Ejecutivo Número 047-2002, de fecha 23 de agosto de 1999 y reformado por Acuerdo No. 075-2002. En el gobierno actual se han designado nuevos miembros y el Presidente, mediante Acuerdo No. 085-2002, nombró los nuevos representantes del FONAC, AHMON, Sector empresarial, Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil, COHDEESE y a la representante de la Presidencia de la República.

Esta comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva, creada por Acuerdo Ejecutivo No. 075-2002, del 9 de octubre de 2002, la cual es nombrada por el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial, quien además de sus funciones como tal, actúa como enlace permanente de la comisión ante terceros. Esta comisión se reúne semanalmente y rota su coordinación periódicamente.

El Acuerdo Ejecutivo No. 075-2002 amplía las funciones de la comisión facultándola a participar, mediante un representante, en el *Consejo Consultivo del Programa de Eficiencia en las Compras y Contrataciones del Estado*. Este programa de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado fue creado mediante Acuerdo Ejecutivo No. 045-2002, del 9 de julio de 2002 e integra a un representante de la CPSC.

- CONSEJO CONSULTIVO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Igualmente, la Estrategia de Reducción de la Pobreza es uno de los cuatro Fundamentos del Plan de Gobierno 2002-2006, en la cual ha sido pilar fundamental la alta participación de la sociedad civil. La administración de la mayoría de los recursos de la estrategia se maneja mediante un fondo especial que crea la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (Decreto No. 70-2002), además de un Consejo Consultivo, asesor para la estrategia.

Mediante Acuerdo Ejecutivo No. 072-2002, el 5 de agosto 2002, el Presidente de la República designó a 6 representantes del gobierno y 5 de la sociedad civil organizada. Por las OSC, participan los siguientes sectores: centrales obreras y campesinas; organizaciones de mujeres, juventud y niñez; COHEP, micro y pequeña empresa y el sector social de la economía; federaciones de patronatos, organizaciones comunitarias y étnicas; y, ONGs.

- CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La transparencia, por medio del combate a la corrupción y la rendición de cuentas, es un área de especial interés para el fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, el Presidente de la República creó el Consejo Nacional Anticorrupción mediante Decreto Ejecutivo No. 015-2001, el 16 de febrero de 2001, integrado por funcionarios públicos y destacadas personalidades de las sociedad civil.

El gobierno le otorga un importante rol a las organizaciones en la integración del Consejo Nacional Anticorrupción, en el cual está representada la sociedad civil, el Poder Ejecutivo, Órganos Contralores, Congreso Nacional y Corte Suprema de Justicia. Mediante Acuerdo No. 0064-2002, el Presidente designó a 12 ciudadanos/as en representación de las OSC y nombró a un representante de sociedad civil como coordinador del Consejo.

- FORO NACIONAL DE CONVERGENCIA (FONAC)

Otro mecanismo de coordinación es el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), el cual nace mediante ley constitutiva, aprobada el 4 de noviembre de 1994 por el Congreso Nacional (Decreto No. 155-94). Este foro nace como una instancia nacional de diálogo que sirve como canal de consenso y seguimiento de acuerdos entre el gobierno y la sociedad civil.

La visión de este órgano es facilitar los procesos de diálogo social para contribuir con una cultura que afiance la construcción de ciudadanía, participación y control social. Las organizaciones tienen en el FONAC un escenario idóneo para plantear iniciativas de desarrollo de las mismas OSC; será necesario fortalecer el mismo FONAC, mejorar la capacidad de negociación política de sociedad civil e incidir en la voluntad política del gobierno para desarrollar o redefinir el ámbito de acción de esta instancia³².

En el plano institucional, las OSC están teniendo un mayor nivel de participación en el gobierno de la administración pública central y descentralizada, incidiendo en diversas áreas, como las políticas públicas y recursos humanos. Las leyes aprobadas en los últimos años incorporan la consulta como un mecanismo indispensable para la toma de decisiones, aunque aun no existen disposiciones que hagan vinculantes las propuestas de sociedad civil.³³

Algunas leyes incorporan a las OSC en consejos consultivos de instituciones descentralizadas y se logra incidir a través de la consulta, como en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, en cuyo Consejo Consultivo participan 3 representantes de ONG que trabajan con niños, adolescentes y familia. Sin embargo, aun se lucha por tener una participación más directa e inmediata en las decisiones políticas, por ello es interesante observar la dinámica institucional del poder, cuando las OSC logran incidir en los cuerpos directivos (no sólo consultivos) como el caso del Instituto Nacional de la Mujer, donde la máxima autoridad (Consejo Directivo Nacional de la Mujer) está integrada por varios representantes de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática.

Algunas leyes obligan la participación de organizaciones en los espacios de la administración pública, por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer en su artículo 79 dispone que "el Estado debe incorporar a las organizaciones de mujeres en las instancias de participación estatales, municipales y comunales...". En la práctica, vemos la participación activa de las OSC en la esfera pública, como el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), donde hay representación de varios sectores de la sociedad civil.

³² La Presidencia de la República en su Plan de Gobierno 2002-2006, dentro de sus líneas estratégicas para fortalecer la democracia participativa, plantea como meta a corto plazo un marco legal de las instancias de diálogo, actualizado y reglamentado. A mediano plazo (2003-2006) se plantea: espacios de participación política de la sociedad civil abiertos, instancias de diálogo creadas y fortalecidas; y, el FONAC, redefinido en su quehacer y fortalecido. Presidencia de la República. *Plan de Gobierno 2002-2006*, Honduras, 2002. Págs. 75 y 76.

³³ En entrevista, Reima Rivera, Directora Ejecutiva del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), considera que actualmente existen leyes sectoriales que contemplan diversos mecanismos de concertación, integrados por gobierno y sociedad civil, con el fin de permitir la solicitud de información, a quienes ejercen funciones públicas, sobre la adopción de políticas públicas.

En el ámbito legislativo, se ha creado una COMISIÓN DE ENLACE ENTRE EL CONGRESO NACIONAL Y LA SOCIEDAD CIVIL, mediante aprobación de pleno del congreso y consta en el punto No. 18 del acta No. 44 de la sesión del 10 de octubre de 2002. Esta comisión es una instancia de carácter consultivo para asuntos legislativos y tiene como objetivo fundamental garantizar un mecanismo eficaz de participación ciudadana en apoyo al proceso legislativo e incluye la elaboración de anteproyectos de ley y preparación de dictámenes.

En Honduras, tienen exclusivamente iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional y otros funcionarios de gobierno (Constitución, 213); en otros países existe la *Iniciativa de Ley Popular*, mecanismo que consiste en el derecho de la población para introducir anteproyectos de Ley al Congreso Nacional u Ordenanzas a las Corporaciones Municipales. La iniciativa no garantizaría la aprobación de la ley, pero si su discusión, por lo cual resulta importante analizar su vigencia en el país, por representar un canal directo de participación política³⁴.

El Poder Judicial, en cuyas últimas reformas tuvieron un papel fundamental las OSC, ha incorporado a la sociedad civil en el área de modernización de justicia. El primer acercamiento se realiza a través de la firma de la "DECLARACIÓN CONJUNTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA", entre las autoridades del Sector Justicia y la Coalición para el Fortalecimiento de Justicia³⁵, con el propósito de impulsar acciones orientadas a consolidar el Estado de Derecho, a través de un sistema judicial más democrático y participativo.

La Corte Suprema de Justicia, en los recientes procesos de selección de Jueces de Sentencia y de Ejecución ha incorporado representantes de organizaciones de sociedad civil, por medio de la Coalición para el Fortalecimiento de Justicia, para garantizar la transparencia en la carrera judicial. En estos momentos, la administración de justicia persigue importantes retos para brindar a la ciudadanía un Poder Judicial con una mejor organización, procedimientos expeditos y mayor transparencia, por ello coordina con dichas organizaciones un proceso de consulta de varios anteproyectos de ley para la reforma judicial, donde participan magistrados, expertos legales y representantes de las OSC.

En el ámbito municipal, cobra especial importancia la participación ciudadana en el proceso de desarrollo local. A través de la creación de la figura de "CABILDOS ABIERTOS", las OSC tienen la posibilidad de participar en la conducción política de sus comunidades, siendo un elemento importante para garantizar la transparencia en la gestión municipal (Ley de Municipalidades, artículo 25, numeral 9).

En la esfera política, las OSC han incorporado a sus agendas ambiciosas metas para lograr reformas en la estructura institucional, con el fin de lograr gobiernos más respetuosos del Estado de Derecho, que la ciudadanía encuentre amparo en las instituciones democráticas y contar con gobernantes que actúen con transparencia.

³⁴ Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos/ UE, *La Participación Política es mucho más que votar*, Tarjeta No. 12.

³⁵ La Coalición para el Fortalecimiento de Justicia es una alianza de sectores de sociedad civil (FOPRIDEH, Conferencia Episcopal, CIPRODEH, AMHON y CONADEH) que ha apoyado las reformas más importantes experimentadas en el Poder Judicial, como la integración de una Corte Suprema de Justicia electa con procedimientos de transparencia y la aprobación del nuevo Código Procesal Penal.

En un estudio de la participación ciudadana en la esfera política, Andrés McKinley hace consideraciones de la incidencia política como el medio para que los individuos y la sociedad civil se involucren en procesos políticos para volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana³⁶. La participación de las OSC muchas veces se ve limitada por obstáculos externos, o por debilidades internas, como: la falta de planificación participativa, poco conocimiento de análisis y técnicas de negociación y cabildeo, una organización social débil, vacío de liderazgo y otros factores.

El contexto político de esta década es otro, por lo tanto deben plantearse nuevos desafíos y estrategias de intervención política y trabajar sobre las debilidades. La experiencia de incidencia de las OSC, en otras materias, está sirviendo para el proceso de reformas políticas que se impulsan en este gobierno, como: un nuevo marco institucional de procesos electorales, la regulación del financiamiento de campañas políticas, un nuevo sistema de inmunidades y la interpretación constitucional³⁷.

4.3. FACULTADES DE CONTRATACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, que gozan de personalidad jurídica, gozan de los mismos derechos que las personas naturales para adquirir bienes, tomar y conservar la posesión de ellos, constituir servidumbres, recibir usufructos, herencias, legados o donaciones (Código Civil, 59). La Constitución de la República garantiza la libertad de consumo, ahorro, inversión y contratación, siempre que no contrarie el interés social; en el caso de las OSC, el movimiento de estos recursos debe ser destinado a la organización y jamás a intereses particulares, que contrasten con su naturaleza social y entren en juego con la empresa privada.

Por ejemplo, las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras ejecutan una serie de actividades de crédito, sin embargo, su objetivo fundamental es apoyar al desarrollo económico, a través del financiamiento a la micro y pequeña empresa y jamás podrían beneficiarse particulares de la liquidez económica de la entidad. Sus fines son sociales y no pecuniarios (Ley de OPDF, art. 1).

Las organizaciones se ven obligadas a realizar una serie de actividades y transacciones comerciales, por su carácter organizativo y funcional, sin embargo, nunca podrían violentar los fines legales para los cuales fueron constituidas. Por ello, no estaría permitido el lucro de ninguno de sus miembros y cualquier ingreso debe ser destinado al fortalecimiento de la persona jurídica y para el desarrollo de sus actividades *sin fines de lucro*.

En materia de contratación de recursos humanos, las organizaciones deben sujetarse al régimen laboral del país. Todo empleado goza de una serie de beneficios laborales, por lo cual, las OSC devienen a dar cumplimiento al Código del Trabajo de Honduras

³⁶ Andrés McKinley, *Participación Ciudadana: Un Reto para el Nuevo Milenio en Centroamérica*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, D.C., septiembre 2000, Vol. 9, No. 3.

³⁷ FOPRIDEH, en coordinación con varias OSC, desarrolla un programa de seguimiento de reformas políticas y han avanzado en el desarrollo de propuestas técnicas, elaboración de investigaciones y proyectos de ley, consensos intersectoriales, socialización de la temática y generación de plataformas sociales de lucha política.

(art. 2), en la satisfacción de servicios médicos, seguros contra accidentes, prestaciones laborales y otros³⁸.

Igualmente, en el manejo de sus programas y proyectos, las OSC ejecutan fondos propios, de donación o de préstamos y en dichas tareas pueden realizar las contrataciones que se estimen convenientes para el desarrollo de sus tareas. Por ejemplo, una organización puede contratar con empresas para la ejecución de una obra o requerir los servicios profesionales de consultores independientes, siempre que cumplan con los compromisos laborales y tributarios correspondientes.

El tema de la participación de las OSC en actividades económicas es un punto de tensión que debe ser ampliamente analizado, para identificar puntos de contacto y conflicto con su finalidad no lucrativa. El escenario de la autorregulación debe servir para consensuar mecanismos de control ético en la ejecución de dichas actividades.

4.4. ACCESO A FONDOS PÚBLICOS

Las Organizaciones de la Sociedad Civil no tienen impedimento legal para acceder a fondos públicos, pues su calidad de personas jurídicas les permitiría recibir y manejar subvenciones, bienes y servicios de cualquier naturaleza (Código Civil, art. 59). En Honduras es frecuente apoyar a OSC vinculadas con áreas de desarrollo y protección social, a través de algunas instituciones como la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Programa de Asignación Familiar³⁹.

Se han creado algunos fondos especiales, donde se busca fortalecer a OSC en el manejo de proyectos de asistencia social, además de ser un canal importante en la coordinación de procesos de desarrollo en apoyo al gobierno. Ejemplo de esto lo representa el Fondo Innovador del Desarrollo y la Asistencia Social (FIDAS), a través del cual se están canalizando importantes recursos a las OSC.

Algunas leyes contemplan, como función institucional, la participación del gobierno en la gestión de apoyo técnico y financiero para las OSC, como el caso del Instituto Nacional de la Mujer (Ley INAM, 7). Esta asistencia está condicionada a la supervisión del Estado para el uso apropiado de los recursos.

En el caso de los fondos del Congreso Nacional, es frecuente que este Poder del Estado destine recursos a personas u organizaciones determinadas, con fines sociales. Por ahora, no existen procedimientos claros para acceder a este tipo de recursos y la asignación puede resultar selectiva y con fines político-partidarios.

En el caso de algunos contratos de cooperación entre el Estado y gobiernos extranjeros, la ayuda está condicionada a la participación o acceso de las OSC en la ejecución del proyecto. Es frecuente encontrar en las cláusulas contractuales la necesidad de contar con una OSC referente que tenga líneas estratégicas relacionadas con los demás componentes programáticos.

³⁸ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *Marco Jurídico que regula a las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Centroamérica*, primera edición, San José Costa Rica, 1998, pag 253.

³⁹ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *Marco Jurídico que regula a las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Centroamérica*, primera edición, San José Costa Rica, 1998, pag 259.

5. RÉGIMEN FISCAL

5.1. NORMAS GENERALES

En materia tributaria, existen diversas opiniones en relación a cuál es la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil gocen de exoneraciones tributarias; para algunos esta posibilidad representa un estímulo a la actividad de las organizaciones, para otros un privilegio. De cualquier forma, el análisis debe centrarse en el beneficio de los destinatarios a los cuales va dirigida la acción de las OSC, pues está claramente definido que las mismas tienen una finalidad colectiva.

A nivel centroamericano, se han discutido una serie de temas referentes a la "promoción" de la participación ciudadana y uno de ellos es el *aspecto tributario*. En el II Taller Regional Centroamericano "En busca de una legislación que fortalezca la acción y participación de la sociedad civil" los participantes concluyeron que las exoneraciones tributarias a estas entidades no son privilegios ni concesiones gratuitas que otorga el gobierno, sino estímulos a la actividad dirigida al desarrollo que realizan"⁴⁰.

Debe tomarse en consideración que el Estado históricamente ha otorgado una serie de beneficios, muchas veces en forma indiscriminada y sectaria. Actualmente la ley es más rígida en ese sentido y son pocas las personas o grupos que gozan de estas exoneraciones.

Si bien en Honduras muchas OSC se vieron beneficiadas con exoneraciones tributarias en años anteriores, la situación en esta materia actualmente es otra. Se han aprobado algunas reformas legislativas, dentro de medidas fiscales de gobierno, que han restringido el estímulo a ciertas áreas de interés para la sociedad civil.

El cuerpo jurídico que establece los principios generales, las normas administrativas, penales y procesales aplicables a todos los tributos es el CÓDIGO TRIBUTARIO (Decreto No. 22-97, 1 de junio de 1997), el cual regula los criterios de uniformidad, aplicación y sanción normativa. Dicha ley considera *contribuyentes* a las OSC, cuando establece que tienen el carácter tal: 1)...., 2) las personas jurídicas, incluyendo las *sociedades civiles*...., 3) las entidades, colectividades, organizaciones o negocios jurídicos que constituyan una unidad funcional o patrimonial, aunque no gocen de personalidad jurídica (art. 20).

Dentro de la sección de Exenciones Tributarias, el Código establece que dichas dispensas corresponden al beneficiario, son personalísimas, por lo tanto no pueden traspasarse a personas distintas, salvo que la ley lo disponga. Dentro del análisis de cada materia, veremos el tratamiento que la ley da a las OSC, como organismos especiales.

⁴⁰ Memoria de II Taller Regional "En busca de una legislación que fortalezca la acción y participación de la sociedad civil", Serie "El Derecho y la Sociedad Civil" #2, San Salvador, El Salvador, 25 al 27 de enero, 1996

5.2. TRIBUTOS Y EXENCIONES FISCALES

5.2.1. Impuesto sobre la renta

La Ley de Impuesto sobre la Renta (Decreto No. 25, 27 de diciembre de 1963), en su texto original, establece que gozan de la exención de dicho impuesto “las instituciones de beneficencia reconocidas oficialmente por el Gobierno y las agrupaciones organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos y que no tengan por finalidad el lucro” (art. 7).

La última reforma producida a la Ley de Impuesto sobre Rentas está plasmada en la LEY DE EQUIDAD TRIBUTARIA (Decreto No. 51-2003, 10 de abril de 2003), la cual establece como disposición general el pago de impuesto sobre la renta a todas las OSC, permitiendo la exoneración a las que dedican plenamente a actividades sin fines de lucro. Contempla en sus disposiciones generales que, sin perjuicio de lo establecido en el literal b) del Artículo 7 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, quedan obligados al pago del impuesto sobre la renta las Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro (OPD), las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras (OPDF) por los ingresos que perciban en sus actividades comerciales de bienes y servicios, exceptuándose las que destinen totalmente dichos fondos a obras de beneficencia, salud y educación (art. 49).

EL amplio universo de las OSC, que la ley fiscal reconoce como OPD, OPDF u ONG, estarían obligadas al pago de impuesto. La Ley de Equidad Tributaria estaría permitiendo la exoneración a las OSC que destinen totalmente dichos fondos a obras de beneficencia, salud y educación.

Es importante destacar que la innumerable cantidad de reformas producidas en materia tributaria, ha generado dificultades de interpretación legal, a la hora de aplicar los procedimientos de exoneración, sobre todo para determinar qué organizaciones de la sociedad civil están obligadas al pago, y cuáles no. En la investigación se han detectado diferentes criterios de análisis de la ley, en las OSC y en el gobierno (Dirección Ejecutiva de Ingresos), ente responsable de su aplicación.

La aprobación de la Ley de Equidad Tributaria generó preocupación en las OSC, porque se entendió que la falta de los incentivos que las OSC venían gozando podían verse limitados por el contexto de esta norma, provocando problemas financieros en varias organizaciones, como por ejemplo, aquellas que ejecutan proyectos con donaciones de cooperación internacional. La Dirección Ejecutiva de Ingresos indicó que las ONG's dedicadas a ejecutar actividades comerciales de bienes y de servicios que son cobrados como lo haría cualquier empresa privada, y cuyas utilidades de lucro no sean invertidas para obras de beneficencia, están obligadas a pagar impuestos⁴¹.

La DEI está trabajando en la clasificación de las OSC para establecer cuáles registran ingresos por las actividades comerciales que realizan y cuáles reciben recursos de la comunidad internacional y los invierten en programas para combatir la pobreza, salud y educación, entre otras.

⁴¹ Nota de prensa: “Las ONGs si pagarán impuestos”. La Tribuna, 29 de mayo de 2003 (www.latribunahon.com).

El objetivo de la ley, en materia de impuesto sobre ventas y renta, es aumentar la masa de contribuyentes y, en ese sentido, el Estado estaría con esta nueva ley haciendo un esfuerzo por distinguir las OSC que pudieran estar percibiendo lucro en sus actividades o dedicándose a rubros mercantiles, los cuales contrastarían con el campo de acción de la *empresa privada*.

Expertos de la Secretaría, que trabajaron en la elaboración de la ley⁴², reconocen que la Ley de Equidad Tributaria persigue diferenciar a las OSC de las organizaciones que se dedican a la libre empresa, para exonerar a las entidades que se dedican exclusivamente a actividades "sin fines de lucro". En su opinión, las organizaciones de la sociedad civil que, con base en esta reforma, estarían gozando de la exención de impuestos son aquellas que reúnen los siguientes requisitos:

- a) Que no se dedican a actividades de comercialización.
- b) Que no distribuyen los beneficios a sus fundadores, socios y demás miembros, sino que sirven para reinvertirlo en su finalidad social.

El criterio generalizado para caracterizar a las organizaciones de "beneficencia" es su dedicación exclusiva a actividades *sin fines de lucro*, las cuales recibirán la exención, siempre que cumplan los demás requisitos. A modo de ejemplo, si una OSC produce libros con fines educativos y los distribuye a una población de niños que los necesitan, estaría siendo exonerada del impuesto; si lo produce con fines de *mercadearlo*, estaría obligada al pago.

La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas puede revocar, suspender o restringir las exoneraciones a una OSC, por incumplimiento debidamente comprobado por la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en el uso de las exoneraciones o de sus fines (Ley de Equidad Tributaria, 49).

5.2.2. Impuesto sobre ventas

La Ley de Impuesto sobre Ventas (Decreto No. 24) ha sufrido una serie de reformas desde la fecha de su vigencia el 1 de enero de 1964, en particular el aspecto referido a las exenciones (art. 15). Una serie de decretos han ido modificando la concepción originaria de otorgar exoneraciones fiscales a todas las OSC, sin parámetros de aplicación, sobre todo para evitar los abusos que hubo en el pasado.

La Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (Decreto No. 18-90, 12 de marzo de 1990), en su artículo 1, derogaba *todas* las exoneraciones fiscales otorgadas a las Organizaciones Privadas Voluntarias de interés Público sin fines de lucro, independientemente de las actividades que realizaran y que el Estado, en virtud de leyes y decretos especiales, les había otorgado.

⁴² Entrevista con el Dr. Víctor Martínez Silva, Asesor de la Secretaría de Finanzas, y, Dr. Feliciano Herrera, Director de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión de dicha dependencia. Tegucigalpa, 12 de septiembre de 2003.

Igualmente, la Ley de Equilibrio Financiero y la Protección Social (Decreto No. 194-2002, 5 de junio de 2002) establece, en su artículo 3, que pagarán el impuesto sobre ventas los bienes y servicios gravados que adquieren para su uso o consumo, operaciones administrativas o ejecución de proyectos, los Organismos No Gubernamentales (ONG) y los Organismos Privados de Desarrollo sin Fines de Lucro (OPDs).

La LEY DE EQUIDAD TRIBUTARIA (art. 49) da un tratamiento similar al del impuesto sobre renta, al establecer que "están obligados al pago del impuesto sobre ventas, las entidades u organizaciones mencionadas en el párrafo anterior (OPD, OPDF, ONG), por los bienes y servicios que adquieran, con las excepciones indicadas (las que destinen totalmente dichos fondos a obras de beneficencia, salud y educación)".

Las OSC pueden acceder a la exoneración de este impuesto, al igual que el impuesto sobre venta, siempre que demuestren que sus fines son estrictamente sociales, no están realizando operaciones comerciales y que las utilidades sirven para reforzar las actividades de la organización y no para beneficiar a personas naturales.

Naturalmente, la exoneración de ciertos de bienes y servicios contemplados el artículo 17 de la Ley de Equidad Tributaria (reforma al art. 15 de la Ley del IVA), abarca a ciertas actividades vinculadas a las OSC. Por ejemplo, los implementos, equipos, accesorios y sus repuestos que se utilizan para la producción agrícola y ganadera, están exonerados de impuesto; por lo tanto, alguna OSC que se dedique a actividades agrícolas y requiera alguno de dichos productos, puede adquirirlo con la dispensa, porque la exención es general.

Existe un Reglamento de la Ley de Equidad Tributaria emitido por la Secretaría de Finanzas (Acuerdo No. 0948-2003), el cual debe facilitar la correcta aplicación de la ley, sin embargo, el problema en la aplicación de la ley (en el caso de las OSC) se encuentra focalizado en el área estructural y conceptual. La Oficina de Atención de Organismos Especiales de la DEI es la instancia encargada de dar atención al marco fiscal de las OSC.

El no contar con una legislación clara que caracterice y clasifique a todas las OSC, permite que las regulaciones que hagan determinados sistemas, como el tributario, partan de consideraciones conceptuales individuales. Al momento de establecer y aplicar los procedimientos fiscales, el tratamiento a las organizaciones es diferenciado, pues la aplicación de la ley fiscal, en relación a los fines de estas, parte de la interpretación de los recaudadores fiscales y no de una legislación uniforme que determine los alcances y organice un registro fidedigno de OSC.

5.2.3. Cargas aduaneras

En materia de exoneraciones y franquicias aduaneras, el régimen aplicable a las OSC sigue siendo el que implementa la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (Decreto No. 18-90, Gaceta, 12 de marzo de 1990). El artículo 1 establece que "quedan derogadas todas las exoneraciones fiscales, otorgadas a las Organizaciones Privadas Voluntarias de interés Público sin fines de lucro, independientemente de las actividades que realicen, y que en virtud de leyes y decretos especiales el Estado les ha otorgado un tratamiento de favor".

Sin embargo, el decreto permite a las organizaciones sin fines de lucro, debidamente registradas en el país, gozar de la exoneración por las *donaciones* debidamente comprobadas que reciban, para atender necesidades prioritarias de: salud, alimentación, educación y generación de empleo que se entreguen a sus destinatarios gratuitamente (artículo 1).

El Reglamento de dicha Ley, en su artículo 7, establece que las organizaciones privadas voluntarias de interés público sin fines de lucro pueden solicitar la exoneración aduanera a las donaciones, siempre y cuando se dediquen a las áreas de salud y alimentación, o desarrollen proyectos de educación y generación de empleo, se entreguen a título personal y en forma de especie a los destinatarios individuales finales que se pretenda beneficiar.

La Secretaría de Finanzas lleva un registro de organizaciones que se dedican a proyectos sociales, educación, alimentación y salud, en el cual deben inscribirse las OSC que quieran acceder a la exoneración. Luego de la inscripción, el Departamento de Franquicias de la secretaría en mención procede a la inspección de los proyectos de la OSC y, luego de verificar que sus actividades corresponden a los rubros objeto de exoneración, las organizaciones pueden hacer la solicitud correspondiente, sujeta al dictamen del departamento legal; si se han cumplido todos los requisitos, se otorga un carné de exoneración por el periodo de un año, renovable⁴³.

Adicionalmente, la Ley de Equidad Tributaria declara que, a partir de su vigencia, quedan restringidas las exoneraciones fiscales concedidas con relación a la adquisición de vehículos automotores terrestres por parte OPDs, OPDF y ONGs, incluyendo las diferentes iglesias reconocidas legalmente por el Estado. La restricción se limita al otorgamiento de dispensas únicamente para ambulancias totalmente equipadas a la prestación del servicio de primeros auxilios, vehículos para bomberos, vehículos recolectores de basura, vehículos de trabajo tipo pick up y buses de pasajeros para uso estricto en las actividades propias de dichos organismos (art. 50).

Los vehículos introducidos o adquiridos localmente con dispensa, circularán en el territorio nacional siempre y cuando ostenten en sus puertas delanteras laterales el logotipo o insignia del organismo, con la leyenda del acuerdo y número que otorgó dicha dispensa.

5.2.4. Impuestos municipales

De acuerdo al artículo 73 la Ley de Municipalidades (Decreto No. 134-90) y a su Reglamento (Acuerdo 018-93), los ingresos tributarios de las Municipalidades provienen de impuestos, tasas y contribuciones. La Ley faculta a las Municipalidades para crear las tasas por los servicios y los montos por contribución por mejoras, pero no pueden crear o modificar impuestos (art. 74).

Entre otros, el artículo 75 crea el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el cual recae sobre la propiedad urbana y rural, de acuerdo a un determinado valor catastral. En relación a las OSC, están exentos del pago de dicho impuesto "los centros de

⁴³ Entrevista con el Licenciado Oscar Ayala, Jefe del Departamento de Franquicias de la Secretaría de Finanzas, 12 de septiembre de 2003.

educación gratuita o sin fines de lucro, los de asistencia o previsión social y los pertenecientes a las *organizaciones privadas de desarrollo*, calificados en cada caso por la Corporación Municipal" (art. 76); si bien, muchas organizaciones no son dueñas de los locales donde tienen su sede, las que son propietarias de inmuebles pueden beneficiarse de esta exoneración.

En el caso de los servicios, las organizaciones están obligadas al pago de servicio de bomberos (art. 83, Ley Municipalidades) y, de acuerdo a cada municipalidad, se pueden establecer otras tasas por la prestación de servicios municipales directos o indirectos, como recolección de basura, alcantarillado y otros similares (art. 152, Reglamento).

5.2.4. Gravámenes sobre Herencias, Legados y Donaciones

El artículo 59 otorga a las personas jurídicas, entre ellas las OSC, una serie de derechos que gozan los particulares, como recibir herencias, legados y donaciones. El Decreto No. 67, del 15 de febrero de 1938, contenido de la Ley de Gravámenes sobre Herencias, Legados y Donaciones exoneraba del impuesto establecido en esa ley a los centros de *beneficencia*, sin embargo, la Ley de Equidad Tributaria deroga dicho decreto, con todas sus reformas, quedando eliminados en forma general los tributos en las áreas mencionadas.

5.3. REGISTRO TRIBUTARIO

EL registro exclusivo en materia fiscal de las personas jurídicas es regulado por el Decreto 102, del 8 de enero de 1974, contenido de la Ley del Registro Tributario Nacional, (RTN). Esta ley ha sido reformada en algunos artículos por la Ley de Simplificación Administrativa (Decreto No. 255-2002).

El artículo 2, reformado, establece que están en la obligación de inscribirse en el Registro Tributario Nacional (RTN), en forma gratuita, todas las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, domiciliadas en el país. El Reglamento 792-96 (art. 6 Reglamento) establece que, como contribuyentes, están obligadas al registro de la DEI "las instituciones de beneficencia y las agrupaciones organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos sin fines de lucro y que tengan empleados bajo su cargo"⁴⁴.

Para obtener su RTN, las OSC deben solicitar un formulario de inscripciones (DEI-410), en el Departamento de Asistencia al Contribuyente, de la DEI, más próxima a su localidad, el cual una vez lleno se presenta en dicho departamento, acompañado de la siguiente documentación:

- a) Solicitud de inscripción en Formulario de Inscripciones (DEI-410).
- b) Nota de parte del Notario autorizante o copia de la Escritura Pública de Constitución (si dispone de la misma).
- c) Fotocopia RTN de su apoderado legal y socios.

⁴⁴ Documento de la Dirección Ejecutiva de Ingresos sobre "Información para la Inscripción en el Registro Tributario Nacional", Tegucigalpa, Septiembre 2003.

La Ley de Equidad Tributaria, artículo 27, faculta a la DEI para actualizar el RTN que ha venido funcionando bajo el sistema alfa-numérico y convertirlo en un sistema numérico, utilizando de preferencia, para las personas jurídicas, la comunicación escrita de parte del Notario autorizante, en donde se consigne:

- Número del Instrumento Público, mes, año, lugar, nombre, razón social de la sociedad que se constituye.
- Otros documentos que legitimen su existencia jurídica, de conformidad con las normas que le sean aplicables.

Con esto se pretende que la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) aplique el respectivo código, utilizando una estructura similar a la de las personas naturales, a fin de lograr la óptima codificación para la plena identificación de los contribuyentes.

6. CONTROL Y SUPERVISIÓN

El área de control y supervisión de las Organizaciones de la Sociedad Civil es un tema de mucho debate entre las mismas organizaciones y el gobierno, en relación a cuál debe ser el papel del Estado en la regulación de sus actividades y el manejo presupuestario. El carácter privado de las OSC, aunque tengan una finalidad pública, representa un primer escenario de discusión de los alcances de la administración pública en su dinámica interna y, al mismo tiempo, este tema es fundamental en la clarificación de las relaciones Estado-OSC.

Ha quedado establecido que la ley permite la constitución de las OSC, a través del reconocimiento de su personalidad jurídica por el Estado. Además, tienen derechos y deberes (como cualquier otra persona jurídica), han gozado de ciertos beneficios y mantienen relaciones institucionales legitimadas por la ley, sin embargo, el tema del control y supervisión es un punto de constante debate, pues no se cuenta con lineamientos legales claros sobre qué debe vigilarse.

Al no contar con una Ley Marco de OSC, el tratamiento interventor y fiscalizador del Estado se basa en la potestad que la ley le da para autorizar y suspender la personalidad jurídica, aunque no existe una regulación amplia sobre el control de actividades programáticas y de administración financiera. Para ciertas organizaciones, el punto de reflexión debe ser "qué controlar": el presupuesto, la ejecución de actividades de trabajo, ambas cosas o ninguna.

Por ahora, logran identificarse en la estructura estatal dos entidades encargadas del control y supervisión de las OSC: El Tribunal Superior de Cuentas y la Secretaría de Gobernación y Justicia. El TSC, por su ley orgánica, está facultado para intervenir en organizaciones que manejen algún tipo de recurso público; y, Gobernación y Justicia, quien estaría facultada para supervisar el cumplimiento de los objetivos que las OSC han plasmado al momento de realizar su proceso de constitución y registro ante dicha secretaria.

La intervención del Estado, a través de la vía judicial, es de aplicación general, por lo tanto, personas naturales o jurídicas deben acudir, a través de sus representantes, ante la justicia⁴⁵ en caso de presentarse algún conflicto de orden jurisdiccional. Aunque las garantías procesales asegurarían la existencia de las OSC, el problema radica cuando el gobierno, en uso de su poder y ante circunstancias específicas, toma la decisión de dliuir o sancionar una OSC.

Por ahora, analizaremos los procedimientos de fiscalización a las OSC, implementados por el Tribunal Superior de Cuentas; de supervisión, por la Secretaría de Gobernación y Justicia; y la regulación legal e institucional del control interno.

⁴⁵ Las OSC, como personas jurídicas, están sometidas a los procesos de investigación y juzgamiento del Sector Justicia, en casos particulares. Sin bien, en las normas está clara la capacidad y responsabilidad civil de las personas jurídicas, aun se discute la responsabilidad penal de éstas. De acuerdo a la legislación penal hondureña prevalece la teoría de que las personas jurídicas, como cuerpo colegiado, no delinquen, por no ser las penas, en su mayor parte, susceptibles de ser impuestas a las personas jurídicas (Código Penal, art. 38); la sanción sería individualizada para sus representantes o directivos. - Suazo Lagos, René, Lecciones de Derecho Penal I, octava edición, Tegucigalpa, Honduras, 2007

6.1. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Por reforma constitucional, el nuevo organismo rector de la fiscalización de las cuentas del Estado es el Tribunal Superior de Cuentas⁴⁵. El cambio institucional surge con el fin de mejorar el sistema de control externo, integral, exclusivo y unitario, para garantizar la gestión y utilización legal, eficiente, eficaz y económica de los recursos financieros; asegurar una conducta honesta y ética de los servidores públicos y de los particulares en sus relaciones económico-patrimoniales con el Estado; y vigilar la correcta administración del patrimonio estatal.

La preocupación de muchos sectores de la sociedad civil, al momento de introducirse y aprobarse la iniciativa en el Congreso Nacional, fue precisamente el papel que el Estado, a través de este nuevo ente, tendría en los asuntos de los particulares, en especial referencia a las organizaciones *no gubernamentales*⁴⁷. Es procedente determinar los alcances del Tribunal Superior de Cuentas en la intervención en los entes privados, donde por ley tenga atribuciones de fiscalización (CR, 222; Ley Orgánica TSC, art. 3)

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas deja claramente establecido que la tarea del organismo se centra en el control de los *fondos, bienes y recursos públicos* que sean administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas, bancos, municipalidades y cualquier órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas. De esa forma, la exigencia de cuentas a las OSC se produciría si estas reciben fondos del erario público, nacionales o de cooperación externa (art. 3).

El Tribunal Superior de Cuentas, desde febrero de este año, se encuentra en proceso de organización institucional, habiéndose fusionado la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa. En este proceso, las autoridades se encuentran estructurando las unidades internas, su relación con los sujetos intervinientes en el TSC y determinando los procedimientos internos de investigación y resolución de denuncias.

Dentro del ámbito de aplicación de la ley orgánica, el TSC tiene como sujetos pasivos a las personas jurídicas de cualquier naturaleza que reciban, administren, usen o dispongan a cualquier título o por cualquier concepto de recursos, bienes o fondos provenientes del Estado o de colectas públicas. La instancia interna para dar respuesta a las denuncias de ciudadanos/as, contra las instituciones y organizaciones que hagan uso irregular de los fondos públicos que administren es la Dirección de Participación Ciudadana, a través del "Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias", el cual tiene varios auditores que investigan los hechos denunciados.

⁴⁵ Los artículos 222, 223 y 224 de la Constitución de la República, referentes al Tribunal Superior de Cuentas, fueron reformados por Decreto 268-2002 del 17 de enero del 2002 y publicado en La Gaceta No. 29,691 del 25 de enero del 2002. La ratificación se produjo por Decreto No. 2-2002 del 25 de enero del 2002, publicado en La Gaceta No. 29,800 del 6 de junio del 2002.

⁴⁷ Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana, *La Sociedad Civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, ASDI-BID, p. 94.

De acuerdo a funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana, el propósito del TSC en relación al control de las OSC sujetas a la ley, no es tener una actuación contra todas las OSC, es intervenir contra aquellas que regula la ley y sobre las cuales pende la denuncia de un particular, *por escrito*, con su respectivo soporte (evidencia). No se admiten quejas, ni llamadas anónimas, ni otro documento sin identificación; la auditoria procede con el material probatorio que permita iniciar una investigación contra la entidad pública o privada denunciada⁴⁸.

Verificada la documentación, iniciada y finalizada la auditoria, se presenta un informe a la Dirección Ejecutiva, se pasa al Pleno del TSC, donde se discute y dictamina. Una vez resulto el caso, se comunica la resolución a las personas, naturales o jurídicas, indicando la sanción correspondiente.

El Tribunal Superior de Cuentas surgió con grandes esperanzas para la población hondureña, la cual demandaba mecanismos más eficaces para el control de la hacienda pública y castigo a los actos de corrupción pública y privada. Las OSC han luchado por esta nueva institución y corresponde en esta etapa de implementación un acercamiento que permita coordinar las relaciones del TSC - Organizaciones de la Sociedad Civil.

En dicho sentido, la ley orgánica misma concede a las organizaciones, no sólo un papel de sujetos pasivos del TSC, también existe la posibilidad de integrar acciones de prevención de la corrupción, a través de la Contraloría Social, en virtud de la cual se fortalece la participación ciudadana en la transparencia de la gestión pública. El Consejo Nacional Anticorrupción, donde están representadas muchas OSC, es un ente con el cual el Tribunal Superior de Cuentas coordina acciones anticorrupción (arts. 68-71).

6.2. SUPERVISIÓN GUBERNAMENTAL

La facultad de supervisión del Estado, a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia, se origina en términos de la constitución e inscripción de las organizaciones, cuya competencia, por ley, es otorgar y cancelar la personalidad jurídica a todos los entes civiles.

La Ley General de la Administración Pública, en su artículo 29, concede a dicha dependencia la competencia fundamental de otorgar y cancelar la personalidad jurídica de todos los entes civiles. De acuerdo a esta disposición, el gobierno deviene obligado a establecer los requerimientos mínimos para la constitución de OSC, entre ellos, la información de las actividades que ejecuta la asociación.

La facultad de cancelación de la personalidad jurídica, otorga al Estado la posibilidad de supervisar o dar seguimiento a las actividades conforme a los fines para los cuales fue constituida la OSC. A través de los años, el Estado, por diversas razones, no ha controlado el cumplimiento de las asociaciones a las cuales se ha reconocido jurídicamente.

⁴⁸ Entrevista con la Licda. Arcadia Bañegas de Vallejo, Asesora Técnica de la Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas.

Se ha discutido mucho el papel del Estado en la regulación de los programas y proyectos de las OSC. Personas involucradas en la temática consideran que el papel del Estado en la aprobación de una asociación, a través del otorgamiento de la personalidad jurídica, constituye un acto administrativo de eficacia declarativa y nunca debe ser constitutiva; por lo cual, el rol del Estado se orienta a la promoción de la participación ciudadana y no debe representar un obstáculo⁴⁹.

En algunos países, existen plazos para dar respuesta a la solicitud de constitución; en caso de guardar un silencio administrativo, se da por acogida la solicitud y, por consiguiente, se da por reconocida la personalidad jurídica. En este país, no existen plazos y el gobierno puede o no puede reconocer a la OSC, de acuerdo a los procedimientos administrativos que ha establecido para tal fin.

Podría también intervenir en forma directa si se encuentran irregularidades en las operaciones de las OSC, para efectos de la cancelación. Esta decisión de cancelación de la personalidad jurídica, como todo acto administrativo, puede ser sometido a los recursos de reposición, apelación y revisión, en caso de disconformidad; luego de agotada la vía administrativa, el interesado puede recurrir a la vía judicial (Ley de Procedimiento Administrativo, art. 148).

De acuerdo a especialistas en el tema, la disolución de un OSC en la vía administrativa, sin posibilidad de recurso ante la autoridad judicial, puede ser una de las mayores violaciones al derecho de asociación⁵⁰. Además de la sanción administrativa, las OSC están sometidas al régimen de responsabilidades civiles y penales, como cualquier otra persona jurídica.

La Secretaría de Gobernación y Justicia ha iniciado el fortalecimiento de la unidad de servicios legales, con el fin de verificar que toda OSC que solicite la personalidad jurídica presente información verificable de los proyectos a ejecutar, fuentes de financiamiento e instituciones gubernamentales con las cuales se relacionará.

El Estado, en estos momentos, está procurando determinar la legalidad de las OSC que han sido inscritas, a través de la activación de una unidad con atribuciones de registro y supervisión; como decíamos en capítulo tercero, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, creó la UNIDAD DE REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE ASOCIACIONES CIVILES (URSAC).

Esta nueva unidad es responsable del registro de todas las asociaciones civiles y el seguimiento de que las mismas, en el ejercicio de sus actividades, cumplan con los fines y objetivos para los cuales fueron constituidas y autorizadas por el Estado. Las entidades que no se registren en el plazo que ha establecido la secretaria serán canceladas, de acuerdo a lo establecido en la resolución correspondiente.

El decreto fue aprobado en diciembre del año pasado, pero fue publicado hasta el 4 de septiembre de 2003. Para definir los alcances de la unidad creada, la Secretaría de Gobernación y Justicia elaboró el *Reglamento de la URSAC*, mediante Acuerdo No. 770-A-2003, publicado en La Gaceta el 18 de septiembre de 2003.

⁴⁹ Memoria de II Taller Regional "En busca de una legislación que fortalezca la acción y participación de la sociedad civil", Serie "El Derecho y la Sociedad Civil" #2, San Salvador, El Salvador, 25 al 27 de enero, 1996, p. 83.

⁵⁰ Paula Antezana Rimaza/ Instituto de Desarrollo Económico (IDE) / Unidad de ONGS-Banco Mundial, *Regulación Estatal: Existencia Jurídica y Supervisión de las OSC y su supervisión*, Simposio Virtual sobre el Marco Regulatorio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en América Latina, Septiembre - Octubre, 1997

Esta unidad se encuentra en una fase de transición e instalación, para adecuar la estructura registral existente bajo el marco de los nuevos requerimientos. Ya se cuenta con el equipo de trabajo, constituido por cuatro profesionales: el Director, quien maneja el componente jurídico; un Asesor Técnico; un Auditor; y, una Secretaria Ejecutiva. De acuerdo al reglamento, el Director, debe ser un profesional universitario, preferiblemente con título de Abogado, Economista o Auditor (art. 1).

De acuerdo a las autoridades de la unidad⁵¹, la pretensión de la URSAC no es crear una superestructura burocrática que "controle" el desarrollo de las asociaciones civiles, sino contar con una unidad funcional que verifique:

- el cumplimiento de los propósitos por los cuales fueron constituidas; y,
- garantizar su buen funcionamiento y, con ello, generar credibilidad nacional e internacional.

El artículo 2 del Reglamento establece que la URSAC, para el cumplimiento de sus funciones, puede requerir de las asociaciones la información que considere necesaria, incluyendo: Estados Financieros, Balance General y demás documentación contable, informes y evaluaciones sobre los programas y proyectos desarrollados, personal, contratos y cualquier información para establecer que las mismas cumplen con sus fines y objetivos.

Las OSC están obligadas a presentar informes anuales sobre sus actividades, sus estados financieros y el balance general, los cuales deben enviarse a la URSAC, a más tardar el último día de febrero de cada año. Para comprobar la veracidad de dicha información, la URSAC puede ordenar las auditorías necesarias, a cargo de las asociaciones auditadas, pudiendo auxiliarse del Tribunal Superior de Cuentas o de la Dirección Ejecutiva de Ingresos para el ejercicio de estas funciones (art. 4).

La supervisión o seguimiento de las OSC, a través de las investigaciones respectivas, se realizará por las vías siguientes:

- a) A petición de parte (por medio de denuncias)
- b) De oficio (si hay indicio racional de irregularidades)

Por ahora, la unidad no cuenta con suficiente capacidad logística, por lo cual empezarán a auditar a una parte de las OSC que se registren, por medio de un mapeo inicial. A partir del otro año, se iniciará el seguimiento para verificar el cumplimiento de los estatutos y estados financieros de las asociaciones, conforme a la información brindada para el registro.

Para algunos tipos de OSC y para actividades específicas, varias leyes contemplan acciones de control por parte del Estado. Cuando el gobierno otorga ciertos beneficios a organizaciones, está obligado a garantizar que el manejo de los recursos sea orientado a los fines para los cuales fueron otorgados.

⁵¹ Entrevista con el Abog. José Oswaldo Guillén, Secretario General de Gobernación y Justicia; y, Abog. Ricardo Estrada, Director de la URSAC.

Por ejemplo, en materia tributaria, el Estado permite la exoneración del impuesto sobre rentas a las OSC que cumplan con determinados requisitos; sin embargo, si no destina los beneficios a las actividades para las cuales hizo la solicitud, la Secretaría de Finanzas puede revocar, suspender o restringir las exoneraciones (Ley de Equidad Tributaria, art. 49).

Algunas instituciones gubernamentales, como el IHNFA, pueden vigilar el funcionamiento de las instituciones privadas que ejecuten actividades dentro de su ámbito de acción y solicitar los correctivos correspondientes (Ley del IHNFA, art. 13); otras instituciones que han canalizado fondos para OSC, como el INAM, deben supervisar su uso apropiado y para los fines por los que fueron asignados (Ley del INAM, art. 7, numeral 15).

A lo largo de los años, han existido diferentes posiciones en torno a cuál y cómo deber ser la ubicación institucional de la entidad reguladora de OSC. Una Ley Marco de OSC podría desarrollar a profundidad y clarificar este tema, sin embargo, aun con la normativa vigente, es importante buscar mecanismos de acercamiento entre el gobierno y las OSC en esta materia, para operativizar un registro y control que responda a las necesidades de todos los sectores involucrados, sobre todo la población general, a quien va dirigido el esfuerzo de las asociaciones.

6.3. AUTORREGULACIÓN

Existen diversas opiniones en relación a cuál es el mecanismo de control más apropiado para regular el funcionamiento y administración financiera de las organizaciones de la sociedad civil. Para algunas organizaciones de la región latinoamericana, la necesidad de rendir cuentas es un tema de importancia para la sostenibilidad e imagen pública ante los destinatarios de sus procesos de desarrollo⁵².

El principal sujeto al cual deben rendir cuentas las OSC son los ciudadanos a los cuales se dirige su acción social. El interés público de las organizaciones no debe circunscribirse a la capacidad jurídica de su accionar, sino también al reconocimiento y legitimidad de los sujetos para quienes se trabaja y por quienes se administran recursos financieros.

Por esa misma razón, muchas organizaciones opinan que el control del Estado no debe ser excesivo, pues su papel es el incentivo de la organización y participación ciudadana. Como ocurre con la empresa privada, muchas organizaciones desean establecer reglas propias a través de diferentes mecanismos, para controlar sus actividades.

La autorregulación se ha definido como la "situación en la cual las reglas son elaboradas, administradas y se hacen respetar por las mismas personas cuyo comportamiento es preciso regular"⁵³. Para ello, por ejemplo, es necesario trabajar con estándares éticos mínimos para todas las organizaciones, con el debido consenso y

⁵² Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, "Un Marco Jurídico para la Participación Ciudadana", Memoria del Tercer Taller Regional Centroamericano, Guatemala, junio de 1998.

⁵³ Ibid.

una adecuada socialización con todos los actores vinculados a sociedad civil, que deben conocer el manejo apropiado de los recursos⁵⁴.

El marco legal hondureño no obliga a la consideración de mecanismos de control interno como parte de la estructura organizacional que deben regir los estatutos, sin embargo, la consideración de estos controles favorece las relaciones de las OSC con el Estado y con la ciudadanía. El contar con mecanismos internos de control operativo y presupuestario puede facilitar menos controles por parte del Estado.

Las organizaciones deben preocuparse porque sus pares cumplan sus fines, objetivos, principios éticos, hagan uso transparente de sus recursos y respeten la normativa legal. Las organizaciones de segundo y tercer grado pueden servir para establecer reglas en este sentido a sus asociaciones afiliadas o pueden establecerse alianzas para trabajar la temática de transparencia dentro de las organizaciones en Honduras.

La autorregulación o *control interno* se ha planteado como una necesidad de fortalecimiento y crecimiento de las organizaciones, de forma que se pueda mostrar y socializar la información de las organizaciones a la ciudadanía y al Estado mismo. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, además de normar los procedimientos de regulación gubernamental, ha establecido el control interno como un mecanismo complementario de la fiscalización a posteriori del TSC (arts. 2, 46-52).

El Control Interno es un proceso permanente y continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de las entidades públicas y privadas, con el propósito de fiscalizar a los sujetos pasivos en los aspectos: administrativos, legales, financieros o económicos, de gestión y resultados. Persigue como objetivos: la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad en los servicios; proteger los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad u otro acto ilegal; cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales, y, elaborar información financiera válida y confiable presentada con oportunidad (Ley TSC, art. 2, 46).

Si bien no existen disposiciones generales para la autorregulación de las OSC, salvo las disposiciones de la Ley Orgánica del TSC para las organizaciones que son sujetos pasivos de dicha norma y en materia financiera, deben trabajarse a lo interno de las OSC estrategias de control interno. Es conveniente dar muestras claras de eficiencia, transparencia y eficacia; la concepción del trabajo (privado) de las OSC como *servicio* (de interés público) logrará incrementar los niveles de confiabilidad en el sector público y privado.

Uno de los mecanismos de control interno, puede ser el establecimiento de órganos de fiscalización interna; en la práctica esta función es ejercida por los órganos de dirección y consulta de las OSC. En la práctica, se han establecido controles interorgánicos, por ejemplo: si en una organización existe un Director (a) Ejecutivo (a), el control de sus actividades la puede ejercer la Junta Directiva; la actividades de la Junta la controla el Fiscal; y, la de todos ellos la Asamblea General.

⁵⁴ Con el propósito de trabajar con una visión más amplia y obtener propuestas interdisciplinarias, en el tema del Marco Regulatorio de Organizaciones de la Sociedad Civil, la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil, con la asistencia técnica y financiera del ASDI-BID Partnership y el Fondo Cabilica, ha realizado un "Estudio del Marco Ético de las OSC".

Son pocas las organizaciones que cuentan con órganos específicos de fiscalización interna, es más frecuente encontrarlos en organizaciones de segundo y tercer grado. En el caso de las OPD Financieras, por su naturaleza y por disposición legal, deben contar con una *Junta de Vigilancia*, pudiendo establecerse otros organismos y mecanismos de fiscalización, internos o externos, complementarios o auxiliares de este órgano (Ley Reguladora de OPDF, art. 29).

7. REGULACIÓN JURÍDICA UNIFORME DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

7.1. PROPUESTAS DE LEGISLACIÓN MARCO DE LAS OSC EN HONDURAS

La situación de encuadramiento jurídico de las OSC en Honduras, al igual que otros países de la región, es débil en relación al desarrollo de las disposiciones que la legislación civil contempla sobre asociaciones y fundaciones. El Código Civil de 1906 hace referencia a las asociaciones y fundaciones, en forma escueta y aislada, quedando un amplio margen de discrecionalidad administrativa para regular la organización y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Existen diversas razones por las cuales se ha hecho difícil estructurar e incidir en la necesidad de contar con una legislación que fortalezca la capacidad jurídica de las asociaciones e incentive la participación ciudadana en diferentes sectores, como el político. Estudios latinoamericanos sobre el marco jurídico de OSC, han detectado que los problemas más frecuentes por un cuerpo legal débil son los siguientes: los relacionados con el acceso a los recursos financieros; los ligados a la escasa voluntad política de ofrecer incentivos a las alianzas entre el sector público y sociedad civil; y, los vinculados a la definición y encuadramiento normativo general del tercer sector⁵⁵.

La regulación de las OSC, se ha venido realizando a través de varias leyes especiales y acuerdos administrativos para la constitución, régimen fiscal y supervisión de las asociaciones civiles. Se han reflejado, a través del estudio, dificultades (para el gobierno y OSC) en el manejo de la información jurídica concerniente a las regulaciones legales y administrativas de las organizaciones; la dispersión en el manejo y tratamiento de los diversos tipos de OSC vuelve necesaria la discusión de un ordenamiento más claro.

La importancia en el proceso de discusión de propuestas normativas debe basarse en el amplio consenso de las organizaciones. La tipología que conocemos por el mapeo de OSC, demuestra que es necesario acordar regulaciones mínimas que permitan un real participación ciudadana y evitar obstáculos, a través de los vacíos legales o regulaciones que no correspondan a las necesidades de las asociaciones.

Por ello, el análisis de medidas legales no debe limitarse únicamente a la promoción de nueva legislación, sino de otros recursos o medidas que promuevan la libertad de asociación y eviten abusos a su autonomía, como: la autorregulación, la aplicación efectiva y transparente de la ley y mejorar la gerencia y organización interna.

En la última década, se han realizado varios intentos por incidir en la creación de una Ley Marco de OSC, la mayoría impulsada por la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), quien ha jugado un papel central en la formulación, consulta e incidencia de propuestas normativas del sector. A través de esta federación, se han contratado expertos legales para trabajar proyectos de ley, socializar las iniciativas y establecer alianzas estratégicas con el gobierno para poner en la agenda legislativa el tema de sociedad civil.

⁵⁵ Grupo Cerfe-BID, Reseña: Antonio L. Itriago M., *Marcos legales para el desarrollo de la sociedad civil en Latinoamérica*, Cerfe-BID, 2002 (www.iadb.org/sds/SCS/publication_1470_s.htm).

En el año 1992, la Comisión de Enlace entre el Gobierno y ONGs (Decreto Ejecutivo 18-92) procedió a plantear la iniciativa de elaborar un anteproyecto de ley de las organizaciones, con asistencia del Banco Mundial, sin embargo, la percepción en las OSC fue que el propósito de la misma era captar las divisas y de esa forma convertirse en una organización canalizadora de todos los recursos que vinieran del exterior. Partiendo de dichas preocupaciones, la Oficina nombró una comisión para la elaboración de un anteproyecto de ley, con el seguimiento de FOPRIDEH, para la elaboración de un proyecto conjunto. Este esfuerzo concluyó en un documento que fue socializado con todas las organizaciones privadas, el cual fue rechazado por no responder a sus intereses, desistiendo el gobierno de su iniciativa⁵⁶.

El primer proyecto de las OSC, en este sentido, lo emprende FOPRIDEH en 1993, partiendo de iniciativas planteadas en una asamblea con las organizaciones afiliadas. Se delegó al Abogado Enrique Flores Lanza la responsabilidad de trabajar un anteproyecto de Ley de Organizaciones Privadas de Desarrollo, obteniendo un documento de anteproyecto de *Ley de Asociaciones Cívicas y Fundaciones*. Esta iniciativa hace un desarrollo individualizado de las asociaciones y fundaciones, desarrollando los principios generales; las diversas clases de asociaciones cívicas y fundaciones; su organización y funcionamiento; y, la coordinación, fomento y fiscalización⁵⁷.

Si bien, este proyecto responde a la clasificación que realiza el Código Civil, las organizaciones involucradas no estuvieron de acuerdo con el manejo sectorizado de las organizaciones, en asociaciones y fundaciones⁵⁸. Este proyecto fue socializado, inclusive en la región centroamericana, para obtener una visión comparativa⁵⁹, pero la comisión encargada del proyecto estaba interesada en una ley que hiciera referencia a las OSC, en forma general.

Años, más tarde, FOPRIDEH contrata al Abog. Juan Ramón Martínez, quien elabora una iniciativa de *Ley de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras*, la cual fue socializada a nivel nacional en 1999. Este proyecto contenía las siguientes áreas de regulación: definición y características; forma de creación, inscripción y afiliación; régimen interior; recursos; clasificación; OPDs. extranjeras; integración de las OPDs.; disolución y liquidación de OPDs; exoneraciones.

Este proyecto creaba un organismo superior de las OSC, en representación, defensa y dirección estratégica del movimiento de OPDs., un Consejo de Organizaciones para el Desarrollo (CORDE) y un organismo de enlace entre el gobierno y sociedad civil lo constituiría la Coordinadora Hondureña de Desarrollo (COOHDESARROLLO). Esta iniciativa fue sometida al Congreso Nacional, con su exposición de motivos, pero a criterio de varias organizaciones la ley era muy grande y ejercía demasiado control.

⁵⁶ Memoria de II Taller Regional "En busca de una legislación que fortalezca la acción y participación de la sociedad civil". Serie "El Derecho y la Sociedad Civil" #2, San Salvador, El Salvador, 25 al 27 de enero, 1996.

⁵⁷ Entrevista con el Lic. Daniel Moreno, Gerente de Participación Gremial de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH). En esta entrevista se recogió la historia en materia de proyectos de ley marco de OSC y los resultados que se tienen a la fecha.

⁵⁸ Países, como El Salvador, cuentan con una Ley Marco de Asociaciones y Fundaciones, haciendo un tratamiento diferenciado para ambas.

⁵⁹ La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, a partir de 1994, inicia un proceso de acercamiento con organizaciones centroamericanas para impulsar la revisión de proyectos de ley sobre OSC. Se realizaron talleres sobre legislación de sociedad civil, en 1994, 1996 y 1998, donde se han socializado las iniciativas y planes de incidencia de proyectos, como el de Honduras.

por lo cual, fue sometida a análisis interno de una comisión con representantes de las redes de OSC, del cual resultó un nuevo anteproyecto de *Ley de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras*, más concisa y eliminado algunos mecanismos que, a criterio de las OPDs, ejercían demasiado *control*.

La nueva propuesta mantuvo el CORDE, pero eliminaba el COOHDESARROLLO, concentrando mucha de la información en un título único, contentivo de nueve capítulos: Objeto y propósito de la ley, de las OPD; creación y afiliación; régimen interior; recursos; clasificación y naturaleza; OPDs, internacionales; integración; disolución y liquidación; y, disposiciones transitorias. El propósito de ley sería la promoción de la participación ciudadana organizada y garantizarles la adecuada autonomía, buscando la "coordinación" entre los sectores gobierno y sociedad civil.

La última propuesta, de la que se tiene conocimiento, procede de la revisión que el Centro de Informática y Estudios Legislativos (CIEL), del Congreso Nacional, realiza al proyecto supramencionado, en procura de su consolidación. La Lic. Suyapa Irias, consultora del CIEL, inicia un acercamiento con las organizaciones, en particular FOPRIDEH, para afinar la propuesta, que sería pero no fue aprobada en la legislación pasada, consensuando las siguientes áreas de regulación marco:

PROYECTO LEY MARCO DE ORGANIZACIONES PRIVADAS PARA EL DESARROLLO
PROPUESTA PROYECTO HONDURAS 98-19

- Disposiciones generales
- I. Definición, características y creación
- II. Régimen jurídico interno
- III. Del patrimonio y administración
- IV. De la integración
- V. De las Organizaciones Privadas para el Desarrollo Extranjeras
- VI. Prohibiciones y sanciones
- VII. Comisión de coordinación y enlace entre las OPDs y el Estado
- VIII. Del Registro de las OPDs.
- IX. Disolución y liquidación
- X. Disposiciones transitorias

El camino por generar consenso entre las OSC ha sido largo, casi por una década se han venido elaborando proyectos de legislación marco, donde muchas veces ha faltado voluntad política para dar un contexto uniforme a las organizaciones y en otra vía, existe el temor de algunas asociaciones que una ley marco sirva para frenar o controlar su trabajo, las cuales han ganado un espacio importante en la vida política del país. Lo importante es que el tema de la legislación de OSC siga vigente y se busquen los canales para fortalecer la organización y participación ciudadana, a través de un marco jurídico coherente con las normas constitucionales que garantizan la libertad de asociación.

La filosofía que ha inspirado la generación de los proyectos normativos, que desde la sociedad civil se han trabajado, debe mantenerse en la lucha de las organizaciones para su mismo funcionamiento. Para muchas personas que han trabajado por el desarrollo de las OSC, más allá de dar *forma* a las organizaciones, es necesario

trabajar por una legislación que fortalezca el “movimiento” de OSC, que les permita funcionar bajo principios de unidad, coordinación e integración⁶⁰.

7.2. LA EXPERIENCIA DE LA LEY REGULADORA DE OPD FINANCIERAS EN HONDURAS

La Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a Actividades Financieras (Decreto No. 229-2000, La Gaceta, 3 de febrero del 2001) fue una iniciativa cuyo impulso por la sociedad civil fue liderado por la Fundación Covelo, con el propósito de unificar criterios legales en el manejo de las OSC que brindan servicios crediticios y financieros a la micro y pequeña empresa.

Esta ley tiene por objeto regular con exclusividad a las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) que se dedican al financiamiento de la pequeña y micro empresa, con el fin de garantizar la legalidad, transparencia y seguridad de sus operaciones y fortalecer la capacidad y sostenibilidad de la misma (art. 1).

Esta ley, aunque regula un sólo tipo de organizaciones de la sociedad civil, recoge el espíritu de una Ley Marco de Organizaciones de la Sociedad Civil, pues establece el marco de organización y funcionamiento común para el sector. Aspectos, como el modelo de administración y control, son comunes y pueden eliminarse los vacíos en estos temas, solo contemplados en los Estatutos para las demás OSC.

La estructura de la Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a Actividades Financieras es la siguiente:

LEY DE OPDF

- a) Disposiciones generales
 - De los alcances de la ley
 - Definiciones
- b) De las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras
 - De su personalidad jurídica
 - Patrimonio
 - Administración y representación
 - De la asociación y fusión
- c) De las atribuciones y restricciones de las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras
 - De las operaciones
 - De las obligaciones
 - De las prohibiciones
- d) Disposiciones finales y transitorias
 - Disposiciones finales
 - Disposiciones transitorias

⁶⁰ Entrevista con el Lic. Daniel Moreno, Gerente de Participación Gremial de FOPRIDEH.

7.3. ANTEPROYECTO DE LEY PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

Con el propósito de promover mecanismos de participación ciudadana que eviten la corrupción, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha elaborado una Ley Modelo de Participación Ciudadana, en temas de transparencia. En Honduras, el Consejo Nacional Anticorrupción, con la asistencia técnica de la OEA, ha desarrollado una propuesta de Anteproyecto de *Ley sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción*.

Este anteproyecto, aun no socializado, responde a las acciones de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Honduras mediante decreto legislativo 100-98 en 1998. Además de adecuar el marco institucional de control de la corrupción en Honduras, a través del Tribunal Superior de Cuentas, esta ley especial pretende apoyar el combate a la corrupción, mediante la *prevención*, promoviendo la participación ciudadana en el control social de los actos de la administración pública.

Este anteproyecto cuenta con 41 artículos y, en su contenido, regula aspectos organizacionales y procedimientos a seguir por las OSC que tengan entre sus fines la participación en actividades previstas en dicha ley. Esta propuesta regula los siguientes aspectos:

- a) Finalidades y principios generales
- b) Definiciones
- c) Relaciones con el público
- d) Organizaciones de la Sociedad Civil
- e) Audiencias públicas

*** CONCLUSIONES**

- No existe una ley especial (Ley Marco de OSC) que desarrolle en forma amplia los principios constitucionales sobre libertad de asociación y regule de manera uniforme la participación de las organizaciones de sociedad civil, su constitución, organización, registro, régimen tributario, control y otros temas comunes.
- El nivel de crecimiento de las OSC amerita una revisión de su marco jurídico, con el fin de incorporar la visión, necesidades y expectativas del movimiento social actual.
- Se han reflejado, a través del estudio, dificultades (para el gobierno y OSC) en el manejo de la información jurídica concerniente a las regulaciones legales y administrativas de las organizaciones. La dispersión en el manejo y tratamiento de los diversos tipos de OSC vuelve necesaria la discusión de un ordenamiento más claro.
- Las leyes aprobadas en los últimos años incorporan la consulta ciudadana como un mecanismo indispensable para la toma de decisiones políticas, aunque aún no existen disposiciones que hagan vinculantes las propuestas de sociedad civil.
- Existe una mayor participación ciudadana en asuntos políticos, lo cual se evidencia en la incorporación de sectores representativos de la sociedad civil en instituciones y comisiones de todos los Poderes del Estado y en las municipalidades.
- El tema de la participación de las OSC en actividades económicas es un punto de tensión que debe ser ampliamente analizado, para identificar puntos de contacto y conflicto con su finalidad no lucrativa. El escenario de la autorregulación debe servir para consensuar mecanismos de control ético en la ejecución de dichas actividades.
- La innumerable cantidad de reformas producidas en materia tributaria, ha generado dificultades de interpretación legal, a la hora de aplicar los procedimientos de exoneración, sobre todo para determinar qué organizaciones de la sociedad civil están obligadas al pago de obligaciones fiscales, y cuáles no.
- El análisis de medidas legales no debe limitarse únicamente a la promoción de nueva legislación, sino de otros recursos o medidas que promuevan la libertad de asociación y eviten abusos a su autonomía, como: la autorregulación, la aplicación efectiva y transparente de la ley y una mejor gerencia y organización interna.

*** RECOMENDACIONES**

- Promover la discusión técnica y política sobre la necesidad de contar, en estos momentos, con una iniciativa de Ley Marco de Organizaciones de la Sociedad Civil, como medida para cubrir los vacíos legales existentes.
- De los resultados de las discusiones sobre la legislación de OSC, es propicio consensuar ampliamente un plan de acción para la elaboración e incidencia de propuestas normativas que surjan de las mismas organizaciones y sean aprobadas conforme a los requerimientos de la sociedad civil.

- Fortalecer la gestión de las OSC, con el fin de mejorar su capacidad técnica y organizativa y fortalecer las relaciones de estas organizaciones entre sí, con la comunidad, y con el Estado.
- Mejorar los niveles de consenso político entre las OSC, con el fin de lograr mejores acuerdos para su desarrollo organizacional.
- Capacitar a las organizaciones, a nivel nacional, sobre técnicas de negociación, cabildeo y concertación en el ámbito político y legislativo.
- Fortalecer el Foro Nacional de Convergencia, a través del desarrollo o redefinición de su ámbito de acción, con el fin de que pueda ser una instancia idónea de consenso y seguimiento de acuerdos entre el gobierno y la sociedad civil.
- Formalizar la constitución de alianzas estratégicas entre las mismas organizaciones (estructura nacional), con el fin de promover una acción coordinada de modernización del marco regulatorio y autorregulatorio de las OSC.
- Mejorar y ampliar los canales de comunicación e información relativa a las OSC, de forma que los sectores relacionados a ellas conozcan periódicamente las iniciativas, avances, propuestas y logros de sociedad civil.
- Establecer mecanismos de coordinación permanente con la Secretaría de Gobernación y Justicia, con el fin de contar con asistencia recíproca, en materia de información sobre el estado de situación jurídica de las asociaciones civiles.
- Incentivar una mayor participación de las municipalidades en el seguimiento y apoyo a las OSC.
- Generar un programa de capacitación a las instituciones del Estado vinculadas al trabajo, control y supervisión de las OSC, con el fin de unificar criterios en su manejo conceptual y estructural.
- Diseñar un sistema de monitoreo social y evaluación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos, en aplicación a la normativa relativa a la temática.
- Fomentar el diálogo público sobre la necesidad y beneficios sociales de un marco jurídico claro y amplio sobre las OSC.
- Brindar asesoramiento legal a las organizaciones, sobre todo del interior del país, con el fin de apropiarse de los recursos legales e institucionales que ofrece el ordenamiento jurídico vigente para ampliar la participación ciudadana.
- Es necesario fortalecer los canales de coordinación entre la OSC y el Tribunal Superior de Cuentas, con el fin de coadyuvar esfuerzos anticorrupción, a través de la contraloría social.

FUENTES DE CONSULTA

A) BIBLIOGRAFÍA

El Espíritu de las Leyes

Montesquieu, Charles Louis de Secondant, Barón. Asociación Libro Libre, San José, Costa Rica, 1986.

Marco Jurídico que regula a las Organizaciones sin Fines de Lucro en Centroamérica

Serie: "El Derecho y la Sociedad Civil", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica, primera edición, 1998.

Memoria del Tercer Taller Regional Centroamericano "Un Marco Jurídico para la Participación Ciudadana"

Serie: "El Derecho y la Sociedad Civil", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Guatemala, junio de 1998.

Memoria de II Taller Regional Centroamericano "En busca de una legislación que fortalezca la acción y participación de la sociedad civil"

Serie: "El Derecho y la Sociedad Civil", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, El Salvador, enero de 1996.

Memoria de I Taller Regional Centroamericano "En busca de una legislación que fortalezca la acción y participación de la sociedad civil"

Serie: "El Derecho y la Sociedad Civil", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica, octubre de 1994.

La Sociedad Civil en Honduras: Caracterización y Directorio

José Luis Espinoza Meza, Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil para la Participación Ciudadana / ASDI / BID, Editorial Guaymuras, 2003.

Marco Regulador de las Organizaciones de Sociedad Civil en Sudamérica

BID / PNUD, Coordinadores de la publicación: Jorge F. Landívar, BID y Aparna Mehrotra, PNUD; Edición: Karla W. Simon, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). Primera edición: Estados Unidos de América, marzo, 1997.

El Papel de la Sociedad Civil en la Construcción de la Democracia

Leticia Salomón, Documentos de Análisis, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Boletín Especial No. 83, noviembre 2002.

Agenda Legislativa, Propuesta Mínima de la Sociedad Civil Organizada

Primera Convergencia Nacional Legislativa, Tegucigalpa, septiembre, 2002.

Participación Ciudadana: Un Reto para el Nuevo Milenio en Centroamérica

Andrés McKinley, Washington Office on Latin America (WOLA). Washington, D.C., Septiembre 2000, Vol. 9, No. 3.

Una fotografía de la conducción en organizaciones sin fines de lucro: El papel de las juntas directivas de las ONG en Centroamérica

Fundación Acceso, Edición 2000 (versión internet)

Existencia Jurídica de las OSCs y su Supervisión

Simposio Virtual sobre el Marco Regulatorio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en América Latina - Paula Antenaza/ Instituto de Desarrollo Económico (IDE) / Unidad de ONGs - Banco Mundial, Septiembre - Octubre, 1997

Plan de Gobierno 2002-2006, "Un Compromiso con Honduras"

Presidencia de la República, Honduras, 2002.

Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, 10 de marzo del 2000.

Marcos legales para el desarrollo de la sociedad civil en Latinoamérica,

Grupo Cerfe-BID, Reseña: Antonio L. Itriago M., Cerfe-BID, 2002 (www.iadb.org/sds/SCS/publication/1470.s.htm).

Informe sobre Desarrollo Humano Honduras: 2002

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), Tegucigalpa, diciembre 2002.

Personería Jurídica Civil

Requisitos para la obtención de personalidad jurídica de asociaciones de carácter civil. Secretaría de Gobernación y Justicia (www.gobernacion.gob.hn), 2003.

Lecciones de Derecho Penal I

René Suazo Lagos, octava edición, Tegucigalpa, Honduras, 2002.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales

Manuel Osorio, Editorial Heliasta, 1999.

Revista Demokratia

CIPRODEH/ Hivos, Revista Trimestral, Año 4, Edición No. 11, Marzo 2003

Información para la Inscripción en el Registro Tributario Nacional

Dirección Ejecutiva de Ingresos, septiembre 2003.

B) LEGISLACIÓN

Constitución de la República de Honduras

Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982; publicada el 20 de enero de 1982 en el Diario Oficial La Gaceta No. 23,612. OIM Editorial, edición actualizada y aumentada 2003.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas

Decreto 10-2002-E, publicado en La Gaceta No. 29.990 de fecha 20 de enero del 2003, OIM Editorial, edición 2003.

Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

Decreto No. 153-95, Gaceta No. 27,811 de 1995, CONADEH, Colección Jurídica, primera edición, 1996.

Colección "Conociendo Nuestros Derechos y Deberes" (Leyes sobre Derechos Humanos, su protección internacional)

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, primera edición, 1999.

Colección "Conociendo Nuestros Derechos y Deberes" (Leyes sobre Derechos de la Niñez)

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, primera edición, 1998.

Colección "Conociendo Nuestros Derechos y Deberes" (Leyes sobre Derechos de la Mujer)

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos/ Programa Especial de Derechos de la Mujer, segunda edición, 2002.

Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989. Graficentro Editores, 2000.

Ley de Municipalidades y su Reglamento

Decreto No. 134-90, La Gaceta, 1 de enero de 1991. Graficentro Editores, edición actualizada, 2002.

Ley General de Administración Pública y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencia del Poder Ejecutivo

Decreto No. 146-86 y Decreto Ejecutivo No. PCM-008-97. OIM Editorial, edición 2001.

Ley de Procedimiento Administrativo

Decreto No. 152-87, Graficentro Editores, edición actualizada, 2002.

Ley de Facilitación Administrativa para la Reconstrucción Nacional

Decreto No. 284-98, Graficentro Editores, edición 2003.

Ley de Simplificación Administrativa

Decreto No. 255-2002, Graficentro Editores, edición actualizada, 2003.

Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a Actividades Financieras

Decreto No. 229-2000, La Gaceta, 3 de febrero del 2001.

Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la Elección de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Decreto No. 140-2001, 25 de septiembre, 2001.

Ley del Foro Nacional de Convergencia y su Reglamento

Decreto No. 155-94, FONAC.

Código Tributario

Decreto No. 22-97. Graficentro Editores, edición actualizada, 2002.

Ley de Impuesto sobre Ventas

Decreto No. 24. Graficentro Editores, edición actualizada, 2002.

Ley de Impuesto sobre Rentas

Decreto No. 25. Graficentro Editores, edición actualizada, 2002.

Ley del Equilibrio Financiero y la Protección Social

Decreto No. 194-2002. Graficentro Editores, edición actualizada, 2003.

Reglamento de la Ley del Equilibrio Financiero y la Protección Social

Acuerdo No. 1375-2002. Graficentro Editores, edición actualizada, 2003.

Ley de Equidad Tributaria

Decreto No. 51-2003. Darlan, abril 2003.

Reglamento de la Ley de Equidad Tributaria

Acuerdo No. 0948-2003. Editora Casablanca, julio 2003.

Reformas al Poder Judicial

Decreto No. 262-2000. Editora Casablanca, marzo 2001.

Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza

Decreto No. 70-2002, del 2 de abril de 2002.

Ley del Instituto Nacional de Formación Profesional

Decreto No. 10, del 28 de diciembre de 1972.

Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social

Decreto No. 12-90, La Gaceta, 2 de marzo de 1990.

Ley del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda

Decreto 53-97.

Ley para la Modernización del Estado

Decreto No. 190-91.

Ley del Ministerio Público

Decreto No. 228-93.

Ley de Contingencias Nacionales

Decreto No. 9-90-E.

Ley Orgánica de la Policía Nacional

Decreto No. 156-98, del 28 de mayo de 1998.

Ley de Cooperativas

Decreto No. 65-87.

C) NOTAS DE PRENSA

La Tribuna

- "CODEFFAGOLF denuncia que le quieren cancelar personería". 21 de agosto, 2003.
- "Socan fuerzas a ONG's, iglesias y patronatos", 17 de septiembre de 2003.
- "Las ONGs. si pagarán impuestos". 29 de mayo de 2003.

El Heraldo

- Comunicado de la República de Honduras (Registro de OSC) / Secretaría de Gobernación y Justicia. 15 de septiembre de 2003.
- "ONG serán investigadas, se solicitará colaboración de las organizaciones que las aglutinan". 3 de diciembre de 2002.

D) ENTREVISTAS

- * José Martínez, Representante de la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil
- * José Oswaldo Guillén, Secretario General de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia
- * Ricardo Estrada, Director de la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles (URSAC)
- * Daniel Moreno, Gerente de Participación Gremial de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)
- * Reina Rivera Joya, Directora Ejecutiva del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)
- * Sofía Elvir, Sub-Gerente Administrativa de la Fundación COVELO
- * Arcadia Banegas de Vallejo, Asesora Técnica de la Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas
- * Sandra Corrales, Jefe Auditoría del Sector Social del Tribunal Superior de Cuentas
- * René Suazo Lagos, Viceministro de Gobernación y Justicia del gobierno anterior
- * Evelyn Dinora Hernández, Especialista en Justicia del Consejo Nacional Anticorrupción
- * Daysi Mairena, Jefa de la Oficina de Atención a Organismos Especiales de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)
- * Oscar A. Díaz, Asesor Técnico Principal del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial (BID 1059/ SF-HO)
- * Feliciano Herrera, Director de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión, Secretaría de Finanzas.
- * Víctor Martínez, Asesor Técnico de la Secretaría de Finanzas
- * Oscar Ayala, Jefe del Departamento de Franquicias, Secretaría de Finanzas

COMISION AD-HOC DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA PARTICION CIUDADANA

Proyecto: Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil Hondureña
Componente: Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROPUESTAS NORMATIVAS SOBRE OSC

Programa	Objetivo	Metas/ Resultados	Indicadores/ Unidades de medida	Actividades
Fortalecimiento del Marco Jurídico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Honduras	Asistir técnicamente a las Organizaciones de la Sociedad Civil en la adopción de medidas que mejoren su organización y funcionamiento.	<p>1.1. Se ha socializado y revisado el diagnóstico sobre el Marco Regulatorio de OSC vigente.</p> <p>1.2. Se han conformado equipos de trabajo para liderar el proceso de reformas legales y administrativas.</p> <p>1.3. Se han discutido, consensuado y redactado soluciones a los vacíos legales y procesales detectados en el diagnóstico.</p>	<p>1.1. Documento de necesidades y propuestas de fortalecimiento o reforma legislativa y administrativa.</p> <p>1.2. Propuesta de proyecto de reformas legislativas al marco regulatorio de las OSC.</p>	<p>1. Por acuerdo del Encuentro Nacional Preparatorio de OSC (Tegucigalpa, 29 de octubre 2003), incorporar como Tema de Agenda de la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil el "Fortalecimiento del Marco Regulatorio de las OSC", a través de una acción coordinada y socializada.</p> <p>2. Promover, como parte del programa, en el Encuentro Nacional de OSC (diciembre 2003) la discusión de una estrategia de modernización del marco regulatorio de OSC, en el 2004.</p> <p>3. En apoyo a la Comisión Ad-Hoc, conformar un Equipo Técnico para la Elaboración y Seguimiento de Propuestas Normativas sobre Regulación de las OSC. Este equipo deberá estar integrado por profesionales de diversas disciplinas, con amplios conocimientos de la sociedad civil hondureña.</p>

COMISION AD-HOC DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA PARTICION CIUDADANA

Proyecto: Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil Hondureña
Componente: Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROPUESTAS NORMATIVAS SOBRE OSC

Programa	Objetivo	Metas/ Resultados	Indicadores/ Unidades de medida	Actividades
		Observación: Como resultado de las discusiones técnicas, las organizaciones pueden concluir en la necesidad de impulsar una Ley Marco de OSC. Este resultado estaría directamente sujeto a su aprobación por el Congreso Nacional.		<p>4. Recopilar y analizar información y documentación sobre experiencias concretas de legislación regulatoria de las OSC en países con marcos jurídicos modernos.</p> <p>5. Revisar anteproyectos de Ley Marco de OSC (Congreso Nacional, FORPRIDEH y OSC)</p> <p>6. Producir material de discusión, tomando en cuenta documentación y seminarios realizados previamente sobre el tema.</p> <p>7. Coordinar reuniones de trabajo con autoridades de gobierno encargadas del control de OSC para la retroalimentación de las iniciativas de reforma.</p> <p>8. Coordinar acciones con la Comisión de Enlace del Congreso Nacional - Sociedad Civil para preparar un plan de incidencia de propuestas normativas.</p>

COMISION AD-HOC DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA PARTICION CIUDADANA

Proyecto: Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil Hondureña
Componente: Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROPUESTAS NORMATIVAS SOBRE OSC

Programa	Objetivo	Metas/ Resultados	Indicadores/ Unidades de medida	Actividades
				<p>9. Organizar y ejecutar talleres con representantes de los diferentes sectores (gobierno, sociedad civil y cooperación internacional) para la socialización y discusión de las iniciativas de reforma legal y sus implicaciones institucionales.</p> <p>10. Presentar los resultados de las discusiones y las respectivas iniciativas y recomendaciones (Propuestas Normativas sobre OSC) al Pleno de la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil.</p> <p>11. Brindar seguimiento al análisis de proyectos de reforma legislativa y administrativa sobre OSC en el Congreso Nacional y Poder Ejecutivo.</p> <p>12. Publicar las reformas producidas y socializar su contenido a nivel nacional.</p>

COMISION AD-HOC DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA PARTICION CIUDADANA

Proyecto: Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil Hondureña
Componente: Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROPUESTAS NORMATIVAS SOBRE OSC

Programa	Objetivo	Metas/ Resultados	Indicadores/ Unidades de medida	Actividades
				13. Diseñar un sistema de monitoreo social y evaluación de los avances de la participación ciudadana, en aplicación de la legislación sobre OSC. 14. Brindar asesoramiento legal a las organizaciones, sobre todo del interior del país, con el fin de apropiarse de los recursos legales e institucionales que ofrece el ordenamiento sobre OSC.

CONSULTA SOBRE MARCO JURIDICO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Señores (as)
Organizaciones de la Sociedad Civil
Presente

Estimados señores (as):

En los últimos meses, la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil ha venido trabajando en una serie de programas y proyectos encaminados a detectar y dar respuesta a varias necesidades de fortalecimiento institucional de las organizaciones de sociedad civil (OSC) en Honduras. En el año 2002 se realizó un estudio para caracterizar las OSC existentes y mapear alrededor de 461 de las más representativas entre redes y organizaciones de base. Dicho estudio recomienda, entre otras acciones, la reflexión, discusión y definición de un marco que regule y autorregule las OSC hondureñas y la necesidad de consensuar propuestas que contribuyan a ese fin.

En respuesta a dichos planteamientos, la Comisión está realizando un estudio que deberá recoger el estado actual del marco normativo que se vincula a las OSC y las propuestas consensuadas que en dicha materia hagan los miembros de las organizaciones. Este trabajo será socializado a nivel regional para definir los mecanismos de incidencia en la promoción de un marco legal e institucional que responda a los desafíos de la sociedad civil y promueva la participación ciudadana.

Por esa razón, la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil pone a su disposición este instrumento de CONSULTA SOBRE MARCO JURIDICO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN HONDURAS para obtener la visión de las organizaciones y generar un documento de trabajo para la sociedad civil, el cual permitirá articular una posición del sector con base en su realidad y con información actualizada que refuerce las iniciativas legales sobre la forma en la cual deben ser reguladas y autorreguladas.

Este instrumento será aplicado en actividades de capacitación y a través de internet. Para las organizaciones que lo reciban por medio electrónico, les pedimos el favor de devolver, en el transcurso de esta semana, el documento con sus respuestas al correo sociedadcivilhn@yahoo.com, habilitado para tal propósito.

Le agradeceremos su colaboración en este proyecto, en el sentido de dar respuestas debidamente justificadas que reflejen la visión e historia de las organizaciones de sociedad civil. Su aporte es fundamental.

De ustedes, atentamente:

Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil

CONSULTA SOBRE MARCO JURIDICO DE LAS OSC

Organización: _____
Nombre del consultado (a): _____
Cargo dentro de la organización: _____

I. Aspectos conceptuales y regulación normativa de las OSC

1. A su juicio, enumere cinco características institucionales que identifican a las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC):

- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____

2. Conoce algunas leyes que regulan las OSC: Si ☐ No ☐

Si su respuesta es afirmativa, mencione cuáles:

- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____

3. Conoce el procedimiento actual para la Constitución y Registro de una OSC:

Si ☐ No ☐

* Si lo conoce, ante quién se gestiona: _____

* Cuáles son los requisitos mínimos para el registro de una OSC:

- a. _____
- b. _____
- c. _____

II. Marco y Alcances Institucionales

4. Conoce instancias que el gobierno haya destinado para mantener un vínculo permanente con las OSC Si ☐ No ☐

* Si su respuesta es afirmativa, mencione al menos 3:

- a. _____
- b. _____
- c. _____

5. De acuerdo a su criterio, cuál sería el espacio institucional idóneo para la relación OSC-Estado:

6. Recibe o ha recibido su organización fondos públicos: Sí ☐ No ☐

* Si su respuesta es afirmativa, mencione de qué instituciones del Estado:

a. _____
b. _____

III. Régimen Fiscal

7. Cree que las OSC deben estar exoneradas de impuestos: Si ☐ No ☐

- Qué impuestos paga su organización:

* Impuesto sobre Ventas _____ * Impuesto sobre Rentas _____

* Impuestos Aduaneros _____ * Impuestos municipales _____

Otros _____

IV. Control y supervisión

8. Conoce algunas instituciones del Estado que regulen el funcionamiento de las OSC:

Sí ☐ No ☐

* Menciones cuáles:

a. _____
b. _____

* Cómo califica su accionar e intervención en las OSC:

Necesario _____ Innecesario _____ Abusivo _____ Ineficaz _____

Eficaz _____ Otros _____

9. Conoce casos de amenazas del gobierno a la independencia y funcionalidad de las organizaciones, donde el control se haya convertido en abuso de poder:

Sí ☐ No ☐

* Si su respuesta es sí, mencione qué casos:

a. _____
b. _____
c. _____

10. De qué forma podrían "autorregularse" las OSC:

11. ¿Cómo deben rendir cuentas las OSC?

V. Propuestas de regulación jurídica de la participación ciudadana

12. Conoce algún anteproyecto de ley, proyecto de ley o ley, que en forma amplia y exclusiva (ley marco) regule en Honduras el trabajo de las organizaciones de sociedad civil (ONGs., OPDs. o cualquier tipo de asociación civil) o que se refiera a la participación ciudadana en algún tema específico: Sí ☐ No ☐

* Si es afirmativa:

a)Cuál es el nombre de la iniciativa: _____

b) Qué personas o instituciones la trabajan (o trabajaron)

c) Qué aspectos regula: _____

13. Marque con una X el grado de necesidad que a su criterio tiene el país de una iniciativa de Ley Marco de Organizaciones de la Sociedad Civil:

Innecesaria _____ Necesaria _____ Muy necesaria _____ Imprescindible _____

14. ¿Qué aspectos de la vida de las OSC debe regular una ley marco?. Por favor escriba cuáles:

- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____

15. Está a favor de una ley marco de OSC: Sí ☐ No ☐

* Si está de acuerdo, mencione cuatro acciones que sugiere para lograr la aprobación, por el Congreso Nacional, de una ley marco que responda a los intereses de la sociedad civil:

- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____

COMISION AD-HOC DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

AMHON, CCIC, CCIT, COHDESSE
ESPACIO INTERFOROS, FONAC, FOPRIDEH

ENCUENTRO NACIONAL PREPARATORIO DE OSC HOTEL HONDURAS MAYA TEGUCIGALPA, 29 DE OCTUBRE DE 2003

OBJETIVO

Impulsar el proceso de articulación nacional de las OSC, a fin de avanzar en la constitución de una instancia nacional representativa, legítima, beligerante y democrática que sirva de interlocutor de las OSC, ante el gobierno, la cooperación internacional y otras OSC nacionales e internacionales.

PROGRAMA

HORA	ACTIVIDAD
9:00 a 10:00	Registro de participantes
9:30 a 10:00	Refrigerio de bienvenida
10:00 a 10:20	Saludos de bienvenida
10:20 a 10:40	Presentación de objetivos y metodología
10:40 a 11:00	Mapeo de medios de comunicación
11:00 a 11:20	Preguntas y comentarios
11:20 a 12:30	<i>Marco Ético y Regulatorio de las OSC</i>
12:30 a 1:00	Preguntas y comentarios
1:00 a 2:00	Almuerzo
2:00 a 2:20	Mapeo Regional de Valle
2:20 a 2:40	Preguntas y comentarios
2: 40 a 3:20	Trabajo en cuatro grupos para definir líneas de trabajo
3:20 a 3:40	Receso
3:40 a 4:30	Plenaria
4:30 a 5:15	Acuerdos
5:15 a 5:30	Receso
5:30 a 6:30	Coctel de Clausura