

INFORME FINAL:

**RÉGIMEN LEGAL DE CREACIÓN, FUNCIONAMIENTO, FINANCIAMIENTO Y
DISOLUCIÓN DE ENTIDADES CIVILES SIN FINES DE LUCRO EN LOS PAÍSES
MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

(La Paz, 30 de octubre de 2022)

(presentado por el doctor Ramiro Gastón Orias Arredondo)

INDICE

- 1. Antecedentes**

- 2. El ciclo de vida de las entidades civiles sin fines de lucro**
 - 2.1 Creación*
 - 2.2 Funcionamiento*
 - 2.3 Financiamiento*
 - 2.4 Disolución*

- 3. Conclusiones y recomendaciones**

Anexos:

- I. Estándares internacionales
- II. Las matrices sobre legislación nacional

Informe Final:

Régimen Legal de Creación, Funcionamiento, Financiamiento y Disolución de Entidades Civiles sin Fines de Lucro en los países miembros de la Organización de los Estados Americanos

1. Antecedentes

En su 98° Período Ordinario de Sesiones (5-9 abril, 2021) el Comité Jurídico Interamericano (CJI) de la Organización de Estado Americanos (OEA) aprobó para su inclusión en la Agenda el tema: *Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro* (documento CJI/doc.629/21), con el objetivo de sistematizar y desarrollar principios, estándares interamericanos y buenas prácticas sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro.

Conforme al Art. 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) *todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole*. Así, la libertad de asociación constituye un derecho que tienen todas las personas o grupos de personas a crear organizaciones, formales o informales, para actuar, expresar, promover, ejercer, defender de manera colectiva una amplia gama de fines lícitos de interés común, de manera pública o privada, sin más “restricciones que las previstas por ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Conforme la CADH, los Estados tienen el deber de proteger y respetar todos los derechos y libertades reconocidos en ella, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna; y tienen el deber de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones de derecho interno, tanto legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (Art. 2). En consecuencia, los Estados tienen el deber de adoptar un marco jurídico, político y administrativo propicio, adecuado y necesario para garantizar el desarrollo de las organizaciones civiles, a lo largo de su ciclo de vida; es decir, la creación, funcionamiento, financiación y disolución de las asociaciones o entidades civiles sin fines de lucro, que permiten ejercer la libertad de asociación conforme a los valores de una sociedad democrática.

Esta es hoy una preocupación global, en la última década se han ido desarrollando estándares internacionales específicos en esta materia. En el [Informe del Relator Especial de NNUU para las Libertades de Reunión Pacífica y de Asociación](#) presentado el 2012 sobre la situación de la libertad de asociación se ha señalado que *la libertad de asociación ampara a las asociaciones desde su creación hasta su disolución, e incluye el derecho a establecer asociaciones y adherirse a ellas y el derecho de las asociaciones a desarrollar libremente sus actividades y a recibir protección contra injerencias indebidas, a acceder a financiación y recursos, y a participar en los asuntos públicos*¹.

A nivel europeo, en enero de 2015 se han adoptado las [Directrices conjuntas de la Organización de Cooperación y Seguridad Europea \(OSCE/ODIHR\) y la Comisión de Venecia sobre libertad de asociación](#), con el objetivo de promover la constitución y existencia de asociaciones civiles, posibilitando su funcionamiento de manera congruente con los principios democráticos, estableciendo que la legislación nacional en esta materia “*debe redactarse con el propósito de facilitar la creación de*

¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai presentado al Consejo de Derechos Humanos el 21 de mayo de 2012 (A/HRC/20/27), en adelante *Informe del Relator Especial de 21 mayo de 2012*, párrs. 63 y 64.

asociaciones y permitirles perseguir sus objetivos"². Además, tal como lo ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *la protección que se concede a la libertad de asociación debe extenderse durante toda la vida de la asociación*³.

Asimismo, en el 2017 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) ha promovido unas [Directrices sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación](#) con el fin de fortalecer la promoción y protección de estos derechos en el continente africano, estableciéndose que: *La legislación nacional sobre la libertad de asociación, cuando sea necesario, se redactará con el objetivo de facilitar y fomentar la creación de asociaciones y promover su capacidad para perseguir sus objetivos. Dicha legislación se redactará y modificará sobre la base de procesos amplios e inclusivos que incluyan el diálogo y la consulta significativa con la sociedad civil*⁴.

En nuestro continente, el sistema interamericano ha quedado con cierto rezago frente a estos avances, siendo necesario un proceso de sistematización, actualización y consolidación de los estándares desarrollados en la región. En 1984 el **Comité Jurídico Interamericano** (CJI) -como parte de sus labores de codificación y desarrollo del derecho internacional privado- promovió la adopción de la *Convención sobre personalidad y capacidad de personas jurídicas en el Derecho Internacional Privado*. El Art. 2 deja establecido que *la existencia, la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, el funcionamiento, la disolución y la fusión de las personas jurídicas de carácter privado se rigen por la ley del lugar de su constitución*, pero no se ha avanzado mucho en el desarrollo de directrices interamericanas sobre el contenido y el enfoque que deben tener esas leyes que regulan a las personas privadas, en particular a las de tipo civil y sin fines de lucro.

Algunos principios de interpretación en esta materia pueden encontrarse en la recopilación de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (CIDH), publicada hace una década atrás en el [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas](#), que establece, por ejemplo, que: *el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones*, asegurando que *el procedimiento de inscripción tendrá un efecto declarativo y no constitutivo*⁵.

En la práctica e implementación de los marcos legislativos, las organizaciones civiles de la región enfrentan obstáculos legales relacionados a lo largo de su ciclo de vida, debido a un proceso en el que progresivamente algunos países se han ido alejando de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en este campo. Es frente a este contexto que la **Asamblea General de la Organización de Estados Americanos** (OEA), en junio de 2011, aprobó la Resolución n.º 2680 *Promoviendo el Derecho de Libertad de Reunión y de Asociación en las Américas*, en la que exhorta a los Estados Miembros a que respeten y protejan plenamente el derecho de todas las personas a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar el libre ejercicio de ambos derechos, en el marco de las constituciones y leyes nacionales, conforme con las obligaciones que les incumben en virtud de las normas y convenios internacionales de derechos humanos.

En su 51º periodo ordinario de sesiones la **Asamblea General de la Organización de Estados Americanos** (OEA), en junio de 2021, aprobó la resolución sobre *Promoción y protección de Derechos Humanos* en la que exhorta a los Estados Miembros a que: "respeten y protejan plenamente el derecho de todas las personas a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción del libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión

² OSCE and Council of Europe's Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Association*, Warsaw, 2015, ISBN 978-92-9234-906-6

³ ECHR, *United Communist Party of Turkey and Others vs. Turkey*, núm. 19392/92, párr. 33.

⁴ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Directrices sobre la libertad sindical y de reunión en África*, 10 de noviembre de 2017.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, en adelante CIDH, *Segundo Informe*. 31 diciembre 2011, págs. 66 y 243.

y de asociación pacíficas, estén de conformidad con la legislación interna y a las obligaciones internacionales de derechos humanos, que les sean aplicables”.

Asimismo, la **Asamblea General de la Organización de Estados Americanos** (OEA), en su 52° período ordinario de sesiones realizado en la ciudad de Lima, en fecha 7 de octubre aprobó una resolución sobre protección de defensores y defensoras de Derechos Humanos (*AG/CG/doc.10/22 rev. 1*), instando a los Estados adopten las medidas necesarias garantizar un **ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos**, agregando “*en especial para quienes defienden y ejercen los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica en contextos donde se cometen violaciones a los derechos humanos*”.

En el mismo sentido, en la novena **Cumbre de las Américas** realizada del 8 al 10 de junio de 2022 se aprobó el *Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática* (CA-IX/doc.5/22), donde los Estado del continente se comprometen a proteger el ejercicio pleno de los derechos civiles, incluyendo la libertad de asociación, libertad de reunión pacífica y libertad de expresión, como principios fundamentales de las democracias representativas y participativas, de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos.

Históricamente, la mayoría de la legislación nacional -particularmente en la codificación de los países latinoamericanos- definía los requisitos de forma y fondo requeridos para la creación de dichas entidades privadas, así como otros aspectos de su funcionamiento y disolución en su legislación civil común, estableciendo un marco jurídico neutral. Lo mismo en el caso de los países herederos del *common law*, como es el caso los países del Caribe, Canadá y los Estados Unidos. Sin embargo, desde hace casi un par de décadas atrás, la región ha experimentado un proceso de transformación de esos marcos regulatorios, pasando del derecho civil al derecho administrativo, imponiendo en algunos países restricciones indebidas, controles excesivos y requisitos vagos y potestades ambiguas y discrecionales a cargo de los órganos Ejecutivos, que han afectado de forma particular el régimen legal que regula las distintas fases del ciclo de vida de las entidades civiles sin fines de lucro.

Frente a este entorno, es que se hace necesario avanzar en el proceso de sistematización y desarrollo de principios y estándares interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, que contribuya a la armonización de la legislación nacional en la región. Para ello, bajo la dirección del Relator encargado de este tema por el Comité Jurídico Interamericano (CJI), con el apoyo y asistencia técnica del *Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo* (International Center for Not-for-Profit Law, o ICNL por sus siglas en inglés) se ha desarrollado un extenso trabajo de recopilación, relevamiento, análisis y comparación a la luz de los estándares internacionales de la legislación nacional establecida en 35 países de la región, con información específica en relación al ciclo de vida de las organizaciones civiles: a) formación y registro de las organizaciones, b) funcionamiento, c) acceso al financiamiento y d) disolución.

Por otra parte, con el fin de validar la información recibida, así como contrastar las normas con las prácticas, el 1° y 2° de diciembre de 2021 se efectuaron dos eventos virtuales de consulta con académicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil, para el Desarrollo de Principios Interamericanos sobre el Régimen Jurídico de Creación, Operación, Financiamiento y Disolución de Entidades Civiles sin Fines de Lucro, con el auspicio académico del Centro de Estudios Avanzados del Tercer Sector de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil, la Universidad Católica Boliviana (UCB) de La Paz, Bolivia, y la Universidad ORT de México. Asimismo, a principios de abril de 2022, este documento fue validado en tres consultas subregionales con expertos y especialistas de México y Centroamérica, Sudamérica y países del Caribe. Este texto ha sido nuevamente revisado, consultado y validado en una reunión regional de expertos realizada el 14 de julio de 2022, con el apoyo y asistencia técnica del ICNL.

En este Informe final, luego del presente acápite de antecedentes, se incluye un capítulo que estudia y compara la legislación nacional relativa a ciclo de vida –creación, funcionamiento, financiamiento y disolución– de las organizaciones de la sociedad civil en la región. Luego el texto cierra con un capítulo de conclusiones y recomendaciones, proponiendo algunas directrices y principios que

contribuyan a armonizar la legislación nacional de los Estados miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) con los estándares internacionales aplicables. Los principios interamericanos que se proponen se basan en las normas y la práctica nacional existente a nivel regional e internacional. Al efecto, se incluye en un documento separado, una propuesta de Resolución para consideración del Comité Jurídico Interamericano. Al final se incluyen dos matrices de anexos, unas sobre los marcos legislativos nacionales y otro sobre los estándares internacionales identificados.

2. El ciclo de vida de las entidades civiles sin fines de lucro

El derecho a la libertad de asociación está ampliamente garantizado en la mayoría de las constituciones de los países de la región. Sin embargo, en su desarrollo legislativo, en cuanto a la regulación del ciclo de vida de las organizaciones civiles, las leyes nacionales han implementado modelos diversos, mediante una normativa que generalmente suele ser dispersa y ambigua, resultando restrictivas en la gran mayoría de casos.

Asimismo, las prácticas de implementación suelen ser también diversas, dependiendo especialmente de los contextos políticos, la fortaleza de la institucionalidad democrática y de la vigencia plena del Estado de derecho. Así, tenemos casos en que, pese a un marco legal favorable para la creación, basados en un sistema de notificación, el contexto político y las prácticas administrativas han resultado restrictivas al funcionamiento de las OSC, contrarios a los estándares internacionales de derecho humanos. En este estudio se ha podido también constatar la existencia de una gran variedad de normas que afectan los diferentes aspectos del ciclo de vida de las OSC: leyes de impuesto sobre la renta, leyes antilavado y contra el financiamiento del terrorismo, leyes de caridades, leyes de fomento, leyes de registro de agentes extranjeros, etcétera. Un análisis sobre el entorno legal para las OSC en un determinado país debe tomar en cuenta esta constelación de normas, y no solo la ley que regula la creación y disolución.

Aunque la realidad suele ser más híbrida y compleja, y por supuesto que no existen modelos puros, en función al predominio de una mayoría de características, se pueden identificar al menos cuatro grandes grupos o tendencias de régimen jurídico en esta materia.

Existe un grupo de países en los que el Código Civil es la base legal que regula los principales aspectos del ciclo de vida de las organizaciones civiles, como son los casos de Brasil, Colombia, Paraguay y Perú. También se encuentra un modelo mixto, donde el Código Civil es la norma en la que se cimienta predominantemente la constitución de personas jurídicas, en especial fundaciones y asociaciones, acompañado por otras leyes específicas de implementación y fomento, compatibles con el modelo civilista basado en la libertad contractual, como son el caso de Chile⁶, Costa Rica⁷, El Salvador⁸, Honduras⁹, México¹⁰, Panamá¹¹ y Uruguay¹².

⁶ Además de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, y el Decreto 110/79 sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones.

⁷ Ley de Asociaciones 218 de 8 de agosto de 1939 y sus reformas, y también por el Reglamento a la Ley de Asociaciones (Decreto Ejecutivo 29496 de 17/04/2001). Las fundaciones son reguladas por la Ley de Fundaciones y sus reformas y también por el Reglamento a la Ley de Fundaciones (Decreto Ejecutivo 36363 de 17/04/2001).

⁸ Decreto 894 del 21 de noviembre de 1996 Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro.

⁹ Decreto 32 de 2011, de la Ley Especial de Fomento para las ONGD, y el Decreto 253 de 2013, de la Ley de Patronatos y Asociaciones Comunitarias.

¹⁰ Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad civil, y su Reglamento, complementada por las leyes estatales de asistencia privada y similares, que rigen la constitución y funcionamiento de esas instituciones en casi la mitad de los estados de México (15/32) incluyendo la Ciudad de México. Estas leyes incluyen a las fundaciones como parte de ese tipo de instituciones.

¹¹ Véase el Decreto Ejecutivo 62 de 2017. Además, la Ley 25 de 1995 establece reglas específicas a las fundaciones de interés privado.

¹² Ley 17163 de Asociaciones Civiles y Fundaciones.

Algunos países del caribe anglófono, como Antigua, Dominica y Jamaica¹³, Bahamas¹⁴, Barbados¹⁵, Belice¹⁶, así como Guyana y Grenada, al igual que Trinidad y Tobago, Saint Kitts¹⁷ y Santa Lucía¹⁸ mantienen una tradición legal de *common law*, donde las leyes escritas (*statutes or Acts*) son pocas y el Derecho es preponderantemente construido sobre decisiones judiciales en un sistema de precedentes. Las “Company Act” y “Friendly Societies Act” constituyen la principal normativa que regula la constitución, estableciendo procedimientos comunes o iguales para la creación de compañías o sociedades comerciales, así como de asociaciones civiles y entidades sin fines de lucro, no efectuando discriminación por la naturaleza jurídica de estas personas colectivas. Los casos de Canadá¹⁹ y los Estados Unidos se asemejan más este grupo de países, pero bajo un sistema federal, en la que cada Estado tiene su propia normativa.

Mientras que otro grupo de países -aunque varios de ellos someten de manera ambigua la regulación general de las personas jurídicas de derecho privado a su legislación civil- la creación, registro y otorgación de la personalidad jurídica, así como el funcionamiento y disolución de las asociaciones y entidades civiles está reglamentadas por leyes especiales, que establecen procedimientos administrativos para este efecto, como es el caso de Argentina²⁰, Bolivia²¹, Haití²², Guatemala²³, Ecuador²⁴, Nicaragua²⁵, República Dominicana²⁶ y Venezuela. El caso de Venezuela es *sui generis*, ya que mantiene el Código Civil como base para la existencia de asociaciones y fundaciones, pero con un conjunto disperso de regulaciones especiales, de rango infralegal, que le permiten al Ejecutivo tener un gran margen de control de las OSC.²⁷ En Cuba la creación de las OSC está regulada por la Ley 54, de Asociaciones, aplicada por analogía a las fundaciones, las cuales no poseen normativa propia. En estos casos, la autorización o aprobación de la personalidad jurídica está bajo competencia de órganos de composición política, como es el Ejecutivo.

2.1 Creación

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el libre y pleno ejercicio de la libertad de asociación impone a los Estados el deber de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función. Si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las organizaciones dentro de sus jurisdicciones, el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no

¹³ Las "Company Act" y el "Friendly Societies Act" constituyen las principales leyes de constitución de entidades privadas, tanto lucrativas como sin fines de lucro.

¹⁴ Las OSC son reguladas por el Non-Profit Organisations Act, las fundaciones por el Foundations Act del año 2008 y sus reformas, y las compañías sin fines de lucro son reguladas por el Companies Act del año 2010.

¹⁵ Section 2 of the Charities Act, Cap. 243, año 1985.

¹⁶ Las OSC en Belize son reguladas por el Non-Governmental Organizations Act.

¹⁷ "Company Act" y la "Non-Government Organisations Act" (la Ley de ONGs).

¹⁸ La Non-Governmental Organization Act 2006. También existe la compañía sin fines de lucro, según el Companies Act del año 2008, además de las reglas del NGO Act (Art. 36 (9)).

¹⁹ Las reglas federales para las OSC se rigen por el "Not-for-profit Corporations Act" (S.C. 2009, c. 23).

²⁰ El régimen legal argentino en esta materia se basa en el Código Civil, pero las normas que regulan el registro son provinciales, con requisitos son muy dispersas e implementadas con bastante discrecionalidad.

²¹ Ley 351 y por el Decreto Supremo 1597 de 2013, y sus reformas.

²² Ley de 8.06.1921; Ley de 23.07.1934 modificada por la Ley de 29.09.1953 (Fundaciones); Decreto de 13.12.1982 modificada por el Decreto de 14.09.1989 (ONG de asistencia al desarrollo).

²³ Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (Decreto 02-2003 y Decreto 04-2020). Además, del Acuerdo Gubernativo de julio de 2021, del Reglamento de ONG para el desarrollo.

²⁴ Decreto Ejecutivo 193 de 2017.

²⁵ Las asociaciones y fundaciones son reguladas por la Ley No. 147, Ley General Sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro. Las OSC que reciben fondos de entidades extranjeras son además reguladas por la Ley No. 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros y su Normativa, Acuerdo Ministerial No. 03-2021.

²⁶ La Ley 122-05 para la Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro, regulada por el Reglamento no. 40-08, de fecha 16 de enero de 2008.

²⁷ Decreto 677 de 1985, Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el Control de los Aportes Públicos a las Instituciones Privadas Similares. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 3.574. Ley en Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional.

*impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones*²⁸. La CIDH ha señalado también que los Estados deben garantizar a su vez, que el registro de las organizaciones civiles de derechos humanos sea de manera rápida, exigiendo solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo. Igualmente, las leyes de los Estados deben establecer con claridad los plazos máximos para que las autoridades estatales respondan a las solicitudes registrales²⁹.

*El Relator Especial de NNUU para la Libertad de Asociación ha hecho notar que un “procedimiento de notificación” se ajusta más a las normas internacionales de derechos humanos y debe ser aplicado por los Estados en lugar del “procedimiento de autorización previa, que implica recibir el visto bueno de las autoridades”. Con arreglo al procedimiento de notificación, las asociaciones pasan a ser personas jurídicas automáticamente, en cuanto sus fundadores notifican su creación a las autoridades. Se trata más bien de un trámite de presentación de la asociación mediante el cual la administración registra su establecimiento*³⁰.

2.1.1 Sistemas de Notificación o Autorización Previa

Un aspecto crítico en cuanto al acto jurídico de creación de las entidades civiles sin fines de lucro tiene que ver con la naturaleza del acto; si el registro constituye un “procedimiento de notificación”-es decir si es un registro o reconocimiento de acto previo basado en la voluntad de los miembros de las OSC- o más bien un “procedimiento de autorización previa”, si las OSC inician su vida jurídica solo cuando el Estado lo aprueba. Conforme a los estándares internacionales, el "procedimiento de notificación" asegura que el nacimiento a la vida jurídica de las asociaciones se da con la voluntad constitutiva de sus miembros fundadores, quienes luego notifican de su creación a las autoridades del Estado. Se trata de un trámite de inscripción de la asociación ante un registro público, sin que se requiera una autorización previa o licencia de funcionamiento que autorice su establecimiento.

Del estudio comparado, se puede concluir que en términos predominantes los sistemas basados en normas de derecho civil, tanto codificados como los de *common law*, suelen establecer registros del tipo notificación, mientras que los sistemas basados en derecho administrativo establecen registros con efecto de autorización previa, más lejanos a los estándares internacionales. El procedimiento de notificación se aplica en diversos países (Brasil, Colombia, Chile, México y el Uruguay. Mientras que el procedimiento de “autorización previa”, se expresa en un modelo de reconocimiento de la personalidad jurídica de estas entidades basado en la decisión de la autoridad administrativa, como es el caso de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Ecuador, Paraguay o Venezuela.

2.1.2 Entidad Pública Encargada de Reconocer Personalidad Jurídica

Las solicitudes para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades civiles se presentan ante una diversidad de agencias públicas. En Argentina se tramita ante la Inspección General de Justicia ("IGJ"), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene a su cargo funciones registrales para las sociedades comerciales, como de las asociaciones civiles y fundaciones, si tienen domicilio legal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o ante las direcciones de personas jurídicas de cada provincia en el interior del país. En Brasil, el Código Civil (Ley 10.406/02) establece que el Ministerio Público es responsable por fiscalizar las fundaciones, que comprende capacidad de autorizar su creación, aprobar cambios de estatuto y dirigentes, y de determinar intervención en la fundación, en casos de desvío de finalidad. También incluye supervisión financiera y de actividades por medio de informes anuales de rendición de cuentas. Las asociaciones no tienen una agencia supervisora.

En el caso de Bolivia, la Unidad de Personalidades Jurídicas del Viceministerio de Autonomías, dependiente del Ministerio de la Presidencia, tiene la atribución de aprobar la otorgación y registro de personalidad jurídica a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollan actividades no financieras en más de un

²⁸ CIDH, Segundo Informe, paras. 157 and 163 y Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, pár. 158.

²⁹ *Ibid.*, pár. 541 (recomendación 18.)

³⁰ Informe del Relator Especial de 21 mayo de 2012.

Departamento³¹. En el caso de Guatemala, la Ley de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (Art. 10) dispone que deben inscribirse en el REPEJU - Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación.

Como ya se ha señalado, los países del Caribe anglófono, basados en el *common law*, las “Companies Act” así como “Friendly Societies Act” regulan la constitución de personas jurídicas de derecho privado, estableciendo procedimientos comunes para la creación de compañías o sociedades comerciales, así como para las asociaciones civiles y entidades sin fines de lucro. Este tratamiento equivalente para las personas jurídicas ha significado en algunos países mejores prácticas de registro, menos arbitrarias, ya que generalmente se verifica que a la constitución de empresas se les suelen establecer ciertas facilidades o menores requisitos y costos de constitución, como es el caso de Panamá, donde se podía constituir un sociedad anónima para la creación de una entidad bancaria en 48 horas, mientras que una organización no gubernamental tiene que enfrentar trámites hasta por más de un año³².

En este campo, la recolección de información da cuenta de la existencia en varios países latinoamericanos de diversos registros legales para las OSC, ante diferentes oficinas públicas. Al respecto, la normativa colombiana establece que las OSC con el registro adquieren la personería jurídica, prohibiéndose que “cualquier autoridad pueda exigir requisito adicional para la creación o el reconocimiento de personas jurídicas” (Decreto 2150 de 1995, Art. 44). En algunos países como, por ejemplo: México, Perú y República Dominicana, las OSC pueden funcionar sin otros reconocimientos, pero para alcanzar beneficios fiscales, impositivos o financiamiento público, existen requerimientos administrativos adicionales, como ser el registro como entidades exentas de impuestos a la renta o utilidades, o la calificación como receptoras de donaciones públicas por parte de las autoridades de Hacienda.

Como se puede ver de la heterogeneidad de las agencias públicas encargadas del registro, reconocimiento y aprobación de la personalidad jurídica de las OSC, el problema más que una cuestión de ubicación en la estructura del Estado tiene que ver con sus funciones y capacidades discrecionales sobre la creación de entidades civiles. En relación a las prácticas de implementación, de las reuniones de consulta realizadas se puede colegir que cuando estos registros están bajo instancias políticas, dependientes del Ejecutivo, como son los Ministerios de la Presidencia, Gobernación o Justicia, suelen ser más discrecionales y selectivos, que cuando estos registros públicos se desempeñan con mayor transparencia e igualdad, basados en criterios previos y razonables, como es el caso de estar situados bajo tuición de otras instancias, como pueden ser los Poderes Judiciales u otro tipo de órganos encargados de llevar registros públicos con mayor autarquía. Sin embargo, persiste el riesgo de la discrecionalidad en aquellos países donde no existe una rama judicial independiente del poder político. En ese sentido, los Estados deberían establecer órganos autónomos e independientes, dotados de recursos suficientes y personal idóneo, reclutado en base a méritos, de conformidad con la estructura constitucional, organizacional y administrativa de cada Estado para promover y reconocer la personalidad jurídica de OSC y mantener un registro actualizado de conformidad con los estándares internacionales aplicables.

2.1.3 Regulación estatal y autorregulación de las OSC

Otro elemento clave tiene que ver con la intensidad del control sobre la creación, vida y gobierno interno de la organización. Algunas legislaciones, en el marco de la libertad contractual dejan que los miembros definan estos aspectos en sus Estatutos, siempre que cumplan los requisitos establecidos en las leyes o códigos del país, y no vayan contra el orden público, como es el caso de Argentina, Costa Rica y México y la normativa ecuatoriana. Mientras que otros países, se le otorga a la administración una capacidad intrusiva sobre la vida interna de las organizaciones, estableciendo cláusulas modelo o el

³¹ De conformidad con el Art. 300 inc. 13 de la Constitución Política del Estado, cada nivel departamental es el encargado de otorgar la personalidad jurídica de las Organizaciones sin Fines de Lucro que operan en un solo departamento del país.

³² Alianza Ciudadana Pro-Justicia, *Entorno Legal y Situación de las OSC en Panamá: Informe de país*, ICNL, 2015. p. 28.

contenido obligatorio que deben adoptar los estatutos, u otorga discreción al Estado para requerir a las OSC que modifiquen sus estatutos, como es el caso de Bolivia, que, ante estas observaciones, existe la posibilidad de impugnar judicialmente esta decisión.

También, se ha identificado cierta regulación intrusiva sobre aspectos que deben estar establecidos en los estatutos, como por ejemplo el requisito de paridad de género en la junta directiva de Costa Rica y el requisito de alineamiento al Plan Nacional de Desarrollo en Bolivia, que podría afectar la independencia programática de las organizaciones civiles, además de cerrar espacio a la crítica pública.

Además, se han identificado otro tipo de restricciones o barreras legales para la creación de OSC, por ejemplo, imponer número mínimo de miembros; limitaciones en quienes pueden ser fundadores; costos oficiales onerosos. En el caso de Jamaica, por ejemplo, para establecer una OSC bajo el *Friendly Societies Act*, deben tener y mantener un mínimo de 21 miembros – una barrera altísima. Si se quiere constituir bajo el *Companies Act*, no existe esta barrera de membresía, pero el costo es más alto. Las OSC deberían tener la libertad de promover e incluir miembros de ciertas razas, géneros, zonas geográficas, etc. El Estado, por ejemplo, no tiene justificación para limitar de manera compulsiva la capacidad de una OSC de mujeres de tener una junta directiva compuesta únicamente por mujeres, lo que es considerado una intrusión en aspectos que hacen a la composición de cada organización.

En las consultas realizadas en el marco de esta iniciativa, se hizo notar que en el caso de Cuba el marco legal vigente exige que las organizaciones cuenten con un mínimo de 30 miembros, salvo excepciones no esclarecidas que autorice el Ministerio de Justicia. Además, impide expresamente que determinados grupos como asociaciones eclesiásticas o religiosas, organizaciones con fines políticos y sindicatos de la sociedad civil puedan registrarse. La Ley no define criterios de selección claros y precisos, sino que están sujetos a interpretaciones discrecionales de la autoridad, quien debe tener como premisa que el fin de la asociación responsa a intereses ideológicos y políticos, lo que excluye a cualquier grupo de personas defensoras de derechos humanos, activistas, artistas o periodistas independientes.

2.1.4 Buenas prácticas en el sistema de notificación

También se identifican buenas prácticas en materia de establecimiento y registro de organizaciones civiles. Se ha estudiado el caso de la legislación de la República de Chile, que mediante la Ley N° 20.500, sobre “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, de fecha 16 de febrero de 2011, establece por primera vez un marco regulador general y comprehensivo sobre el derecho de las personas a asociarse y participar en los distintos espacios de la gestión pública.

La Ley N° 20.500, establece un sistema expedito y descentralizado, en el cual interviene en primer lugar la respectiva Municipalidad del domicilio de la organización que se crea. Luego, el Servicio de Registro Civil e Identificación a cuyo cargo se encuentra el Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, procede al registro nacional y único, en el cual se inscriben:

- Asociaciones y fundaciones constituidas, conforme a lo dispuesto en el Código Civil.
- Organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales.
- Personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales.
- Los actos que determinen la composición de los órganos de dirección y administración de las personas jurídicas registradas.

El sistema de registro es un avance de primera importancia en el derecho asociativo chileno. Con todo, cabe advertir que la Ley N° 20.500 fue aprobada sin prever las necesidades de financiamiento básico para su implementación, de modo que, tanto las Municipalidades del país como el mismo Servicio de Registro Civil, han debido hacerse cargo de sus nuevas funciones legales con el mismo personal, recursos profesionales y medios tecnológicos con que contaban antes de la vigencia de la ley, resintiéndose en términos prácticos algunos de los beneficios del nuevo sistema.

También define que “[e]s deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Los órganos de la Administración del Estado garantizarán la plena autonomía de las asociaciones y no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna. El Estado, en sus programas, planes y acciones, deberá contemplar el fomento de las asociaciones, garantizando criterios técnicos objetivos y de plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos” (Art. 2°).

Así, este marco legislativo vincula la libertad de asociación con los derechos de participación y con las políticas públicas de fortalecimiento de la sociedad civil. Por una parte, define que las asociaciones se constituirán y adquirirán personalidad jurídica conforme al Código Civil (Art. 5°), y por otra, se crea un sistema de depósito y registro, gestionado con autonomía técnica, con cuya inscripción las organizaciones adquieren personalidad jurídica por el solo ministerio de la ley, superando las trabas burocráticas y el riesgo de decisiones discrecionales que poseía el antiguo sistema de concesión de la personalidad jurídica; además de un fondo de apoyo financiero a las OSC, regido por un Consejo, de carácter permanente y mixto.

En el caso de Uruguay, las formas jurídicas que prevé el ordenamiento jurídico son las asociaciones civiles y las fundaciones reguladas por el Código Civil, así como por el Decreto Ley N° 15.089 del 12 de diciembre de 1980 y la Ley N° 17.163 de 1° de septiembre de 1999, respectivamente. Se establece que el Ministerio de Educación y Cultura tiene la competencia para el reconocimiento de la personería jurídica de las entidades civiles, mediante su Dirección General de Registros Públicos, que ejerce el control administrativo de las asociaciones civiles y fundaciones; en consecuencia, lleva los registros públicos de los actos jurídicos de creación, funcionamiento, así como disolución y liquidación.

La ciudadanía cuenta con los requisitos accesibles en línea³³, así como existe la posibilidad de ingresar y monitorear solicitudes remotas vía internet. Para el reconocimiento de la personalidad jurídica, se presenta ante dichas oficinas básicamente cuatro libros –asistencia, contabilidad, estatutos, actas–, certificados notarialmente. Existe una amplia libertad, especialmente para las asociaciones civiles, para definir el contenido de sus estatutos. Aspectos como su autorregulación, autogobierno y funcionamiento interno, toma de decisiones democráticas, controles internos, ejercicio de los derechos y deberes de los socios o miembros, son definidos en los Estatutos; y luego estos son actos sujetos a registro público; para fines de inscripción y publicidad.

En el caso de Costa Rica, la creación de las entidades civiles está regida por el Código Civil y la Ley de Asociaciones N° 218, que define que la personería jurídica se adquiere con la inscripción de los estatutos en el Registro Nacional de Personas Jurídicas, dirigido por una Junta Administrativa, integrada por siete miembros colegiados: el Ministro de Justicia, quien la presidirá; un notario en ejercicio, de reconocida experiencia, nombrado por el Ministro de Justicia; el Director Nacional de Notariado y un representante de la Procuraduría General de la República, Colegio de Abogados de Costa Rica, Colegio de Ingenieros Topógrafos y el Instituto Costarricense de Derecho Notarial; lo que ha permitido consolidar una entidad con alta capacidad y autonomía de gestión técnica y administrativa. En México, la legislación civil establece claramente un sistema de carácter de notificación o declarativo de la voluntad de los miembros para la creación de una asociación civil. El procedimiento no se realiza ante una autoridad gubernamental sino ante un notario. Existe autonomía para definir la organización interna de la organización. Existen otro tipo de problemas, que tienen que ver con aspectos fiscales, impositivos y financieros, pero en la fase de constitución presenta un diseño bastante concordante a los estándares internacionales.

En materia de procedimientos de registro, sistemas parecidos presentan el caso de Colombia, Perú y Paraguay, en el que las organizaciones civiles se conforman por escritura pública notariada bajo la legislación civil y son inscritas ante un registro público, que asegura la publicidad de sus actos jurídicos y representación legal. En Colombia, las organizaciones civiles se inscriben ante el “Registro de entidades sin ánimo de lucro”, a cargo de las Cámaras de Comercio, instituciones privadas que gestionan

³³ Los requisitos para constituir una asociación o fundación se pueden consultar en la siguiente dirección: <https://www.gub.uy/tramites/inscripcion-asociacion-civil-club-fundacion>.

este servicio público de manera delegada por el Estado³⁴; mientras que en Paraguay, la inscripción es ante la Dirección General de Registros Públicos y Personas Jurídicas, dependiente del Poder Judicial, y en Perú ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos³⁵ que es un organismo descentralizado autónomo de Sector Justicia.

Consideramos que el modelo de tipo registral, donde una autoridad pública de manera independiente y competente reconoce la personalidad jurídica de las entidades civiles mediante la inscripción ante un registro público, presenta un mejor abordaje para acercarse a los estándares internacionales, que definen que el nacimiento a la vida jurídica de las OSC debe darse por procedimientos de notificación o efecto declarativo.

2.2 Funcionamiento

Si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las organizaciones ... el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones³⁶.

Los Estados deben abstenerse de promover leyes y políticas que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir las posibilidades de conformación y funcionamiento de las organizaciones de derechos humanos³⁷.

2.2.1 Regulación de determinaciones sobre actividades

Los miembros de asociaciones deben tener la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades, así como de adoptar decisiones sin injerencia del Estado ...³⁸.

Con algunas importantes excepciones, la legislación en la región no establece limitaciones al tipo de actividades que pueden realizar las OSC, permitiéndoles cumplir diferentes objetivos y finalidades, ya sean de beneficio público o de beneficio mutuo³⁹. En México, por ejemplo, según el Código Civil Federal es posible que los individuos constituyan asociaciones “para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley”⁴⁰. En Colombia la legislación tampoco establece limitaciones para que las personas, sean naturales o jurídicas, constituyan entidades para realizar actividades en beneficio de sus asociados o de terceras personas, o de la comunidad en general⁴¹. En términos similares, la Ley No. 122-05 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en República Dominicana señala que las asociaciones se constituyen para conseguir unas “finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular”⁴². En países del Caribe, como Dominica y Grenada, las leyes indican que a efectos de obtener el registro las actividades de la organización deben restringirse a aquellas que sean de carácter patriótico, religioso, filantrópico, caritativo, educativo, científico, literario, histórico, artístico, social, profesional, fraternal, deportivo o atlético, o similar, o a la promoción de algún otro objeto útil⁴³.

³⁴ Véase República de Colombia, Decreto 2150 de 1995, Decreto 427 de 1996 y Decreto 019 de 2012.

³⁵ Véase Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas (Res. N° 038-2013-SUNARP-SN)

³⁶ CIDH, *Segundo Informe*, párr. 163.

³⁷ *Ibid.*, párr. 165.

³⁸ *Informe del Relator Especial de 21 de mayo de 2012*, párr. 64.

³⁹ Una organización de beneficio público es una entidad organizada y operada principal o exclusivamente para el beneficio del público o de algún segmento del público. Una organización de beneficio mutuo es una entidad organizada y operada principalmente para el beneficio mutuo de un grupo de individuos. Ver también *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, OSI/ICNL (2004) p. 102 (disponible en: http://www.icnl.org/research/resources/assessment/guidelines_sp.pdf).

⁴⁰ Código Civil Federal de México, Art. 2670. <https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20Civil%20Federal%20Mexico.pdf>.

Cabe señalar, sin embargo, que a nivel estatal se aplican regulaciones específicas (Códigos y Leyes Estatales) en lo relacionado a la constitución y funcionamiento de las asociaciones y fundaciones.

⁴¹ Código Civil de Colombia, Art. 633.

⁴² Reglamento No. 40-08, de fecha 16 de enero de 2008, para la Aplicación de la Ley No. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana, G. O. No. 10457 del 18 de enero de 2008, Art. 32.

⁴³ Ver Companies Act, section 328 de Dominica, y Company Act, section 328 de Grenada.

En otro ejemplo, la Ley N° 20.500 en Chile establece que las personas tienen “la facultad de crear asociaciones que expresen la diversidad de intereses sociales e identidades culturales”⁴⁴. En esta ley también se establecen limitaciones a las actividades de las organizaciones, haciendo uso de los términos del Art. 22 del PIDCP: “[p]rohibanse las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”⁴⁵. Nótese como en el mismo artículo se hace uso de un término ambiguo para establecer limitaciones adicionales: “[l]as asociaciones no podrán realizar actos contrarios a la dignidad y valor de la persona, al régimen de Derecho y al *bienestar general de la sociedad democrática*”⁴⁶, dejando a discreción de la autoridad la determinación de la actividad que no cumple con esta prohibición.

En el panorama regional, destacan normas que claramente contravienen los estándares internacionales arriba anotados, como la ley de Bolivia. En esta se establece que las OSC deben mencionar en sus estatutos su contribución al desarrollo económico y social⁴⁷. El Decreto Supremo que reglamenta la Ley requiere que para cumplir con este requisito las organizaciones deben precisar “el alcance de sus actividades orientadas a contribuir al desarrollo económico social, tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la planificación nacional, las políticas nacionales y las políticas sectoriales”⁴⁸. Las respuestas de las OSC a una encuesta realizada en 2015 señalaban que adecuar sus estatutos para especificar la contribución de la OSC al desarrollo social económico del país, implicaba que los funcionarios ejercieran su discreción al revisar los objetivos, fines e incluso en la misión de la organización e insistir en cambios antes de aprobar el registro⁴⁹. Esta disposición claramente no permite que las OSC ejerzan su libre determinación sobre las actividades a realizar.

En un sentido similar, la ley en Cuba establece que se puede denegar la personería jurídica de una OSC cuando “sus actividades pudieran resultar *lesivas al interés social*”⁵⁰. En otro ejemplo, la ley de Guatemala prohíbe a las organizaciones no gubernamentales usar financiamiento externo para realizar actividades que *alteren el orden público*. La violación de esta prohibición puede resultar en la cancelación del registro de la organización⁵¹. El uso de términos ambiguos como *lesivas al interés social* o *alteren el orden público* son problemáticos porque no permite que una OSC determine inequívocamente qué actividad sería lesiva al interés social o alteraría el orden público. Esto a su vez permite a la autoridad ejercer gran discrecionalidad en la determinación de la actividad prohibida.

2.2.2 Requisitos de readecuación a los requerimientos de una nueva ley o de solicitar nuevamente el reconocimiento del Estado

*En caso de adopción de nuevas leyes, no se debe exigir la reinscripción de todas las asociaciones ya registradas, a fin de protegerlas contra denegaciones arbitrarias o la interrupción de sus actividades*⁵².

La gran mayoría de los países no requieren solicitar nuevamente el registro de OSC o ajustes para cumplir con nuevas leyes como condición para la personería jurídica. No obstante, se observa una tendencia preocupante en algunos países que mediante nuevas leyes requieren que las organizaciones ya registradas inicien un nuevo proceso de registro ante la misma instancia que les otorgó la personería jurídica o ante una entidad de gobierno diferente como condición para seguir operando. El problema con requerir la readecuación para cumplir con una nueva ley o la renovación de la autorización para operar

⁴⁴ Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública publicada el 16 de febrero de 2011, Art. 1.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem. Énfasis agregado.

⁴⁷ Ley No. 351, Ley de Otorgación de Personalidades Jurídicas del 19 de marzo de 2013, Art., 7 párr. II, inciso 1).

⁴⁸ Decreto Supremo del 5 de junio de 2013, Art. 11. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1598.html>

⁴⁹ Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz, *Retos y Oportunidades para Promover Entornos Legales más Favorables para las Organizaciones de Sociedad Civil*. ICNL, Octubre de 2005 p. 24. Disponible en: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work/ICNL-Informe-Regional-Retos-y-Oportunidades.pdf>

⁵⁰ Ley No. 54/85 Ley de Asociaciones, Art. 8. Énfasis agregado.

⁵¹ Decreto 4-2020 publicado el 28 de febrero de 2020, en adelante “Decreto 4-2020” publicado el 28 de febrero de 2020, Art. 13.

⁵² Informe del Relator Especial del 21 de mayo 2012, párr. 62.

es que ello puede resultar en denegaciones arbitrarias o en la interrupción de las operaciones de las organizaciones. Los ejemplos que se comparten a continuación ilustran esta tendencia.

La legislación de Bolivia y Guatemala requieren a las organizaciones readecuarse a los requerimientos de una nueva ley como condición para continuar operando. En Bolivia, el Decreto Supremo que implementa la Ley No. 351 requiere que toda organización que desarrolla actividades en más de un departamento y que obtuvo su personalidad jurídica con anterioridad debe adecuarse a lo dispuesto en la nueva norma. Las OSC bolivianas han llamado la atención a las dificultades que enfrentan para cumplir con este requisito⁵³.

En Guatemala, el Decreto 4-2020 requiere que las organizaciones ya registradas actualicen su información para cumplir con los requisitos de la ley⁵⁴, entre los que se encuentran incluir en su denominación la identificación de ONG, Asociación, Fundación, Federación o Confederación, según sea el caso, así como el tipo de organización⁵⁵. Aunque la actualización de información podría entenderse como un procedimiento sencillo, la reciente implementación de esta norma ha resultado en problemas difíciles de enfrentar para las organizaciones. Dado que el Registro de Personas Jurídicas está centralizado en la capital, las OSC que operan fuera de la misma deben destinar recursos para movilizarse desde zonas a veces muy remotas a realizar los trámites correspondientes. Errores en la presentación de la información de parte de la organización, así como respuestas inconsistentes de parte de funcionarios de Registro, pueden resultar en atrasos e incremento en los costos que resultan prohibitivos para muchas de las organizaciones. De conformidad con esta norma, el incumplimiento de esta obligación puede resultar en la cancelación del registro de la organización⁵⁶. Otro problema con este tipo de requisitos es su periodicidad. La ley en Haití establece que el certificado de autorización para operar es válido por dos años, lo que implica que la OSC deberá renovar el documento ante el Ministerio de Asuntos Laborales y Sociales⁵⁷.

Por su parte, la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua obliga a una organización a obtener un nuevo reconocimiento legal del Estado a pesar de haber obtenido previamente su personalidad jurídica. Según esta ley una OSC cuyas actividades sean “financiadas o subsidiadas en su totalidad o en parte por gobiernos, capital, empresas o fondos extranjeros, sea directamente o por medio de terceros, sean personas físicas o jurídicas” deben registrarse en el Registro de Agentes Extranjeros⁵⁸. Las sanciones aplicables a una organización que no cumpla con la obligación de inscribirse en este Registro incluyen: multas, cancelación de la personería jurídica sin perjuicio de responsabilidad penal por delitos contra la seguridad del Estado, intervención de fondos y bienes, así como la prohibición de realizar actividades⁵⁹.

Como se anotó previamente, solicitar registrarse nuevamente o renovar la autorización para operar puede resultar en interrupciones en las actividades de las organizaciones. Procedimientos administrativos burocráticos, lentitud en la respuesta de los funcionarios, así como altos costos en los que deben incurrir las OSC para cumplir con estas obligaciones afectan negativamente sus actividades. Esta era la situación de organizaciones receptoras de la cooperación internacional en Perú, quienes debían renovar la vigencia de su registro ante la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) cada dos años⁶⁰. Para

⁵³ Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz, *Retos y Oportunidades para Promover Entornos Legales más Favorables para las Organizaciones de Sociedad Civil*. ICNL, Octubre de 2005 p. 24. Las OSC señalaban también los altos costos del trámite de readecuación lo que los obligó a “ajustar los presupuestos porque nadie de los cooperantes financia el cambio de estatutos, menos aún para una readecuación cuando ya se tiene la personería jurídica”.

⁵⁴ Ley No. 54/85 Ley de Asociaciones

⁵⁵ Art. 23 del Decreto 4-2020.

⁵⁶ Ibid. Art. 6 y 4.

⁵⁷ Ibid. Art. 23.

⁵⁸ Ver la información sobre cómo registrar una asociación en Haití en: <https://www.enfositwayen.com/post/comment-enregistrer-une-association-en-ha%C3%A9fti>

⁵⁹ Ver Art. 3 y 4 de la Ley No. 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, publicada el 19 de octubre de 2020.

⁶⁰ Ibid. Art. 13 y 16.

⁶¹ En mayo de 2015, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) emitió la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015-APCI-DE, modificando los requisitos para que las ONG y las organizaciones extranjeras que realizan actividades de

obtener la renovación, las organizaciones debían someterse a un procedimiento de supervisión que podía durar varios meses. Mientras la organización no culminara la supervisión satisfactoriamente no podía recibir fondos de la cooperación internacional, lo cual afectaba su capacidad de servir a sus beneficiarios. Ante esta situación, un grupo de organizaciones demostraron a funcionarios de APCI como estos problemas afectaban principalmente a la población vulnerable que se atienden con dichos recursos. Como resultado de dicha incidencia, APCI eliminó el requisito de renovación del registro de las organizaciones ante esa entidad⁶¹.

2.2.3 Requisitos de información sobre sus operaciones

La CIDH considera que si bien es un fin perfectamente legítimo solicitar información a organizaciones no gubernamentales para fines estadísticos, tributarios o para actualizar las cifras macroeconómicas del país, los Estados en las revisiones y solicitudes de información a las organizaciones, no deben exceder los límites de confidencialidad que éstas requieren para su libre accionar con independencia, ni condicionar el registro exclusivamente a la presentación de dicha información⁶².

El Relator Especial alerta contra las obligaciones frecuentes, onerosas y burocráticas de presentación de informes, que pueden llegar a obstruir indebidamente la labor legítima de las asociaciones. Por consiguiente, los controles deben ser justos, objetivos y no discriminatorios, y no deben servir de pretexto para silenciar las críticas⁶³.

La CIDH considera ... que los recursos financieros que reciban las organizaciones no son, en principio, de carácter público. En cambio, las organizaciones de la sociedad civil se constituirán como sujetos obligados en virtud del derecho de acceso a la información, cuando presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. En cualquier caso, los Estados pueden solicitar legítimamente información a las organizaciones sobre sus relaciones jurídicas privadas cuando realicen funciones de investigación de algún delito, o bien, fiscalización tributaria⁶⁴.

La presentación de informes programáticos o financieros relacionados a las actividades de las OSC es una obligación incluida en la legislación de casi todos los países de la región; sin embargo, el alcance de los requisitos de información que deben presentarse varía de país a país. Requisitos simples en la presentación de informes se observan en Argentina donde la Ley del Impuesto a las Ganancias establece que estas deben presentar balances financieros, y en el caso de las fundaciones⁶⁵, el Código Civil y Comercial establece que las OSC deben presentar sus planes de acción y bases presupuestarias a la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia en que están registradas⁶⁶. La ley en República Dominicana⁶⁷ requiere la presentación de una declaración jurada informativa anual ante la Dirección General de Impuestos Internos, informando sobre los ingresos brutos obtenidos, pasivos, activos, así como contribuciones recibidas y detalle de donaciones internacionales recibidas. En el Caribe, la ley en

cooperación técnica internacional renueven su inscripción, en el Registro Nacional de ONG y ENIEX, respectivamente. En consecuencia, para renovar su registro, dichas organizaciones debían a) acreditar que la APCI supervisó el uso de los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR); b) proporcionar un informe anual de gestión y un plan anual de actividades para el año siguiente; c) demostrar el cumplimiento de las recomendaciones de la APCI; así como d) comprobar que cuentan con un Registro Único de Contribuyente (RUC) vigente.

⁶¹ El Decreto Supremo 16-2019-RE, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI no incluye la “no renovación” de la inscripción de Registro como infracción.

⁶² CIDH, Segundo informe, párr. 177.

⁶³ Informe del Relator Especial de la ONU Maina Kiai sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/23/39, (24 de abril de 2013) en adelante Informe del Relator Especial del 24 de abril de 2013. párr. 38.

⁶⁴ CIDH, Segundo Informe, párr. 182.

⁶⁵ Ley No. 20.628, Ley de Impuestos a las Ganancias, Art. 18.

⁶⁶ Ley 26.994, Código Civil y Comercial de la Nación. Art. 199.

⁶⁷ Reglamento No. 40-08, de fecha 16 de enero de 2008, para la Aplicación de la Ley No. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana, G. O. No. 10457 del 18 de enero de 2008, Art. 160. Las OSC deben dar cuenta de cada una de las contribuciones recibidas durante el año (con datos de nombres y direcciones de los donantes) y relación detallada de cada una de las donaciones internacionales recibidas especificando datos de entidad donante, monto, programas y proyectos para donde fueran destinados los recursos.

Antigua y Barbuda ofrece otro ejemplo de requisitos simples al requerir a las OSC un informe anual sobre activos y pasivos de la organización⁶⁸.

Ahora bien, aunque los estándares internacionales señalan que los Estados deben abstenerse de promover leyes que utilicen definiciones *vagas, imprecisas y amplias* que restringirían el funcionamiento de las organizaciones, en varios países de la región observamos una tendencia a establecer requisitos abiertos de información que las OSC deben cumplir. En el caso del Código Civil de Chile, las asociaciones y fundaciones podrán ser requeridas de presentar al Ministerio de Justicia “... las actas de las asambleas y de las sesiones de directorio, las cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, de inventarios y de remuneraciones, *así como cualquier otra información respecto del desarrollo de sus actividades*”⁶⁹.

De forma similar en México, las OSC que cuentan con la Clave Única de Registro (CLUNI)⁷⁰ deben entregar informes anuales sobre sus actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, junto con información financiera sobre su situación, especialmente pero no exclusivamente sobre su uso de fondos públicos. Además, deben *proporcionar la información que les sea requerida* por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban⁷¹. Un lenguaje similar se encuentra en la ley de las Bahamas⁷² según la cual, la autoridad puede requerir *en cualquier momento* información financiera de la organización. La falta de precisión sobre el momento o el tipo de información a requerir sujeta a la organización a la discrecionalidad de las autoridades, lo que a su vez podría impactar negativamente la realización de sus actividades.

Otras legislaciones establecen requisitos de información excesivos sobre las actividades financieras de la organización, así como obligaciones frecuentes y onerosas en la presentación de informes. Este es el caso de la legislación en Haití la cual requiere que las OSC presenten cada tres meses una copia de la notificación de crédito emitida por un banco que certifique el depósito de divisas; además deben proporcionar a cualquier delegado de los ministerios correspondientes, información, documentos o registros que faciliten el control, seguimiento y evaluación previstos en la ley⁷³, entre otros requisitos.

En los ejemplos de requisitos frecuentes, onerosos y burocráticos de presentación de informes, destaca la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua. Aunque, la ley que regula la constitución de personas jurídicas sin fines de lucro en ese país establece como única obligación la remisión al Ministerio de Gobernación del balance contable al finalizar el año fiscal⁷⁴, las organizaciones registradas como agentes extranjeros están obligadas a requisitos de información más extensos y frecuentes. De conformidad con esta ley, las organizaciones que sean “financiadas o subsidiadas en su totalidad o en parte por gobiernos, capital, empresas o fondos extranjeros”⁷⁵ deben presentar detallados informes *mensuales* sobre el uso de las donaciones recibidas como los ingresos y gastos, desembolsos, contrataciones y actividades vinculadas a su desempeño como agentes extranjeros⁷⁶.

La Normativa que implementa la ley establece que, una vez revisada la información mensual presentada por el agente extranjero, la autoridad competente tiene la facultad de solicitar la información

⁶⁸ Friendly Societies Act, Art. 26.

⁶⁹ Código Civil, Art. 557 y 557-1.

⁷⁰ La Clave Única de Inscripción (CLUNI) es un instrumento indispensable para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) puedan acceder a los apoyos y estímulos del Gobierno Federal y facilitar el cumplimiento de sus actividades. Ver: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfossc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo245.pdf>. A efectos de este informe tomar en cuenta que no todas las OSC tienen CLUNI ni todas las OSC son Donatarias Autorizadas. Pero las OSC que tienen CLUNI y además tienen el estatus de Donataria Autorizada las que deben cumplir con el requisito de presentar información y además hacerla pública.

⁷¹ Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada el 9 de febrero de 2004, Art. 7.

⁷² Non-profit Organisation Act del 2019 publicada el 25 de mayo de 2020, Art. 22.

⁷³ Decree of 14 September 1989 Amending the Act of 13 December 1982 Governing NGOs, Art. 28.

⁷⁴ Ley No. 147, Ley General Sobre Personas Jurídicas Sin Fines De Lucro, Art.13, inciso f).

⁷⁵ Ley No. 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, Art. 3.

⁷⁶ Ibid., Art. 7.

necesaria para verificar el uso y destino de los fondos reportados⁷⁷. En este caso la norma no establece plazos para que la autoridad competente se pronuncie sobre si encuentra conforme el destino o uso de los fondos, mientras tanto la OSC no puede determinar por cuanto tiempo debe esperar la respuesta de la autoridad. Ello resulta en que la autoridad puede ejercer su discrecionalidad para retrasar indefinidamente las operaciones de una OSC.

Aunque en general la legislación revisada en esta sección no establece que los informes financieros deban ser preparados por un contador, en algunos países la calidad y tipo de informes que las OSC deben presentar amerita la contratación de esos servicios. En algunas leyes se establecen requisitos de llevar contabilidad (República Dominicana)⁷⁸, de presentar informes de conformidad con los principios de contabilidad de aceptación general (Chile, Guatemala, México)⁷⁹ y de llevar registros de sus actividades los cuales deben estar disponibles en cualquier momento para ser inspeccionados por la autoridad tributaria (Jamaica)⁸⁰. En Chile, cuando los ingresos totales anuales de la organización superan los límites definidos por resolución del Ministerio de Justicia, estas deberán someter su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes⁸¹.

De conformidad con los estándares internacionales, la información sobre los recursos financieros de las OSC no debe ser de carácter público a menos que éstas ejecuten recursos públicos. La ley en Chile cumple con este estándar ya que requiere que las asociaciones que reciben fondos públicos informen acerca del uso de esos recursos ya sea publicándolo en su sitio electrónico o en su defecto en otro medio⁸². De igual forma la ley chilena requiere que las organizaciones de interés público den a conocer anualmente su balance contable de la misma forma⁸³.

A diferencia de la norma chilena, las leyes en Colombia y Guatemala aplican requisitos de transparencia que van más allá de la publicidad de los recursos públicos. Así, por ejemplo, la ley en Colombia⁸⁴ aplica el requisito de publicidad a entidades sin ánimo de lucro que buscan mantenerse en el Régimen Tributario Especial para obtener exenciones del impuesto sobre la renta y recibir donaciones con incentivos fiscales. A estas entidades se les requiere elaborar una memoria económica y hacerla accesible al público a través de una plataforma de transparencia⁸⁵. Por su parte la ley guatemalteca que regula la inscripción de las organizaciones no gubernamentales requiere que éstas brinden información sobre todo lo vinculado a su constitución, inscripción, reglamento, control y liquidación, y de sus asociados haciéndolo disponible en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) el cual es de acceso y consulta pública, *sin ninguna limitación*⁸⁶.

Es necesario recordar que si bien los Estados pueden requerir información a las OSC estos deben respetar los límites de la confidencialidad para que puedan realizar sus actividades⁸⁷. De igual manera, las buenas prácticas internacionales recomiendan que tanto donantes y beneficiarios de las OSC permanezcan anónimos, además de proteger toda otra información confidencial o propia de la organización⁸⁸. Asimismo, se ha podido comprobar que muchas veces los Estados piden información a

⁷⁷ Acuerdo Ministerial No. 03-2021, Normativa para la Regulación, Supervisión y Sanción de Agentes Extranjeros, Art. 5, inciso e).

⁷⁸ Ley No. 122-05. Ley para la Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines De Lucro en República Dominicana del 13 de abril de 2005, Art. 46.

⁷⁹ Código Civil de Chile, Art. 577-1; Decreto 4-2020 de Guatemala, Art. 11; Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de La Sociedad Civil de México, Art. 7, III.

⁸⁰ *Charities Act 2013*, Section 27.

⁸¹ Código Civil, Art. 577-1.

⁸² Ley 20-500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Art. 17.

⁸³ *Ídem*.

⁸⁴ Ver Estatuto Tributario Nacional. <https://estatuto.co/>; <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/ESAL/Memoria-Economica/Paginas/default.aspx>

⁸⁵ Ver el ejemplo de esta organización y la información que pone a disposición del público: <https://foro.org.co/politica-de-transparencia-rte-dian/>

⁸⁶ Art. 10 del Decreto 4-2020.

⁸⁷ CIDH. *Segundo Informe*, párr.177.

⁸⁸ Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas, OSI/ICNL (2004). Sección 8.6, p. 74.

las OSC que ya tienen en los respectivos registros, como pago de impuestos, estados financieros, pagos a la seguridad social, etc.⁸⁹.

2.2.4 Los requisitos aplicables al sector en materia de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo.

Las medidas para proteger a las [organizaciones sin fines de lucro u OSFL] del potencial abuso para financiamiento del terrorismo deberán estar focalizadas y en línea con el enfoque basado en riesgo. También es importante que dichas medidas sean establecidas de manera que respeten las obligaciones de los países con base en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario⁹⁰.

Las medidas adoptadas por los países para proteger a las OSFL frente al abuso para el financiamiento del terrorismo no deben interrumpir o desalentar las actividades caritativas legítimas. Más bien estas medidas deben promover la transparencia y fomentar una mayor confianza entre las OSFL, tanto en toda la comunidad donante como entre el público en general, en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende⁹¹.

Si bien los Estados tienen la responsabilidad de combatir el blanqueo de dinero y el terrorismo, nunca debe invocarse esa obligación como justificación para socavar la credibilidad de una organización, ni para obstaculizar arbitrariamente a sus actividades legítimas. A fin de impedir que las organizaciones terroristas utilicen indebidamente a las asociaciones, los Estados deben poner en práctica mecanismos alternativos para mitigar ese riesgo, como leyes bancarias y leyes penales que prohíban los actos de terrorismo⁹².

Sumado a las obligaciones de entregar informes financieros y programáticos mencionados en subsecciones anteriores, algunos países obligan a las OSC cumplir con leyes especiales enfocadas en la lucha antilavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo (ALA-CFT). Estas normas, a su vez, están inspiradas por los estándares globales sobre regulación en la materia emitidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), presentados de manera resumida arriba. Las obligaciones que aplican a las OSC varían entre países en cuanto a cuáles son las OSC cubiertas por la norma y las medidas de debida diligencia y de informar a las autoridades que están obligadas a cumplir.

La revisión de algunas leyes ALA-CFT de la región refleja la variedad de enfoques adoptados. En su conjunto los ejemplos discutidos en esta sección ilustran el impacto significativo que pueden tener las normas ALA-CFT en las operaciones de las OSC, y no solo en su carga administrativa de rendir informes. El registro obligatorio de la Provedencia venezolana, por ejemplo, puede ser inalcanzable para una OSC sujeta a investigaciones de su sede sin límites y revisiones discrecionales de solicitudes sin criterios establecidos para su aprobación. Además, se nota la gran diversidad en la legislación sobre cuáles OSC están sujetas a estos requisitos intensificados de control. Comparar, por ejemplo, la aplicabilidad en Costa Rica de estas medidas únicamente a OSC que realizan movimientos financieros en países catalogados internacionalmente como riesgosos, con la norma en Guatemala que sujeta a cualquier OSC que opera con fondos del Estado o el exterior a controles adicionales. Estos requisitos

⁸⁹ Ver, por ejemplo, ICNL, Global NPO Coalition en FATF, Mapeo sobre el riesgo de financiamiento de terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro entre los países miembros del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica: Informe regional del sector de organizaciones sin fines de lucro, p. 48-53, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Regional-Report-for-Final-09.24.2021.pdf>.

⁹⁰ Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), Estándares Internacionales Sobre La Lucha Contra El Lavado de Activos y El Financiamiento del Terrorismo y La Proliferación, Nota Interpretativa de la Recomendación 8, Secc. A.2, Febrero 2012 (Actualizado en octubre de 2021), disponible en <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4013-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>. La Recomendación 8 del GAFI establece, en parte: "Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades sin fines de lucro que el país ha identificado como vulnerables para su abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo, a tales organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo...". El GAFI reconoce que no todas las OSFL son de alto riesgo, y algunas pueden representar poco o ningún riesgo. Ver Nota Interpretativa de la Recomendación 8, Secc. C.5.

⁹¹ Ibid., Secc. B.4(d).

⁹² Informe del Relator Especial del 21 de mayo 2012, párr. 70.

desvían los recursos financieros y humanos de las misiones de las OSC. En este sentido, es esencial evaluar si las obligaciones establecidas en las leyes ALA-CFT son focalizadas en OSC identificadas con base en evidencia de ser de alto riesgo de mala utilización para el financiamiento de terrorismo, proporcionales, y aplicadas sin interrumpir su trabajo legítimo, conforme con las obligaciones de los países tanto bajo el derecho internacional de la libertad de asociación como los estándares del GAFI.

País	Cómo identificar las OSC sujetas a la ley	Entre las obligaciones que las OSC deben cumplir se encuentran...
Costa Rica	<p><i>La ley no identifica las OSC sujetas, sino la actividad vulnerable:</i></p> <p>La actividad de organización sin fines de lucro que envíe o reciba dinero procedente de jurisdicciones internacionalmente catalogadas de riesgo o que mantengan relaciones con matrices, sucursales o filiales extranjeras ubicadas en ellas⁹³.</p>	<p>Obtener y conservar información acerca de la verdadera identidad de las personas en cuyo beneficio se abra una cuenta o se efectúe una transacción, cuando existan dudas acerca de que tales clientes puedan no estar actuando en su propio beneficio.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Registrar y verificar, por medios fehacientes, la identidad, la representación, el domicilio, la capacidad legal, la ocupación o el objeto social de la persona, así como otros datos de su identidad, ya sean clientes ocasionales o habituales. ● Mantener, durante la vigencia de una operación y al menos por 5 años, a partir de la fecha en que finalice la transacción, los registros de la información y documentación requeridas en este artículo. ● Conservar, por un plazo mínimo de 5 años, los registros de la identidad de sus clientes. ● Registrar en el formulario diseñado por el órgano de supervisión y fiscalización competente, el ingreso o egreso de transacciones, incluidas las transferencias desde el exterior o hacia él, en moneda nacional o extranjera, iguales o superiores a los US\$10.000,00.
Guatemala	<p>Toda persona jurídica sin fines de lucro que reciba, administre o ejecute fondos del Estado y/o reciba o envíe fondos del o hacia el extranjero⁹⁴.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Proporcionar a la IVE información relacionada con las transacciones financieras, comerciales o de negocios que puedan tener vinculación con el delito de lavado de dinero u otros activos, así como cualquier otra información que ésta les solicite. ● Implementar programas de cumplimiento y auditorías, incluyendo la designación de un oficial de cumplimiento responsable de dar cumplimiento a la ley y los programas de la organización. ● Adoptar las medidas necesarias para obtener, actualizar, verificar y conservar la información acerca de la verdadera identidad de terceras personas en cuyo beneficio se abra una cuenta o se lleve a cabo una transacción. ● Establecer procedimientos que aseguren un alto nivel de integridad del personal y de conocimiento de los antecedentes personales, laborales y patrimoniales de los empleados⁹⁵.
México	<p><i>La ley no identifica las OSC sujetas, sino la actividad vulnerable:</i></p> <p>La recepción de donativos por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro es considerada una actividad vulnerable y, en consecuencia, las donaciones deben ser identificadas según lo establecido en la Ley: “la recepción de donativos... por un valor igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente. Serán objeto de Aviso ante la Secretaría cuando los montos de las donaciones sean por una cantidad igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente⁹⁶”.</p>	<p>Si una organización recibe donativos de una misma persona (acumulables en un periodo de seis meses) por un monto igual o superior a 1,605 Unidades de Medida -equivalentes a unos \$143,840.1 pesos mexicanos o aproximadamente US\$6,987.65 debe elaborar y mantener archivados expedientes sobre la información de clientes (donantes) y usuarios identificados. Si esos donativos son iguales o superiores a 3,210 Unidades de Medida -equivalentes a unos \$287,680.2 pesos o aproximadamente US\$13,975, deberán avisar a la Unidad de Inteligencia Financiera⁹⁷.</p> <p>Las organizaciones también deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificar a los Clientes o Usuarios con quienes realicen las propias Actividades Vulnerables y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación. ● Recabar del Cliente o Usuario que participe en Actividades Vulnerables declaración acerca de si tiene o no conocimiento de la existencia de Beneficiario Final, y en su caso, recabar documentación oficial que permita identificarlo. ● Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la Actividad Vulnerable, así como la que identifique a sus Clientes o Usuarios.
Venezuela	<p>Las fundaciones, asociaciones civiles y demás organizaciones sin fines de lucro son sujetos obligados.⁹⁸</p>	<p>Inscribirse en el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (RUSO-ONCDOFT), lo que a su vez obliga a la organización presentar, entre otros documentos: Acta constitutiva y estatutos sociales debidamente protocolizados ante el Registro Público y, cuando aplique, sus reformas; Constancia de inscripción ante el órgano o ente de control al cual pertenezca por su naturaleza; y listado de las organizaciones o entes, nacionales o extranjeros de los cuales perciba aportaciones, donaciones o dádiva;⁹⁹ Sujetarse a verificación in situ de la información entregada cuando el órgano rector lo considere conveniente¹⁰⁰; Actualizar la documentación entregada dentro de 30 días de cualquier cambio y subsanar cualquier defecto dentro de 5 días hábiles¹⁰¹; y entregar los estados financieros auditados o certificados correspondientes al último ejercicio fiscal dentro de 15 días del cierre del año¹⁰².</p>

⁹³ Ley No. 8204, Reforma Integral Ley Sobre Estupefacientes, Sustancia Psicotrópicos, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo publicada el 11 de enero de 2002, Art. 15 Bis. https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/normativa/Reforma_Ley_8204_2015.pdf

⁹⁴ Reforma al Acuerdo Gubernativo 118-2002 de fecha 17 de abril de 2002, Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros activos, Acuerdo Gubernativo 443-2013, Art. 5, numeral II, literal k.

⁹⁵ Las OSC guatemaltecas deben cumplir con una lista de más de 20 obligaciones, Ver Ley contra el Lavado de Dinero y Otros Activos, Decreto 67-2011, Art. 19 - 25, 27- 29, y 36. Ver Reglamento de la Ley contra el Lavado de Dinero y otros Activos, Acuerdo Gubernativo 118-2002 reformado por el Acuerdo Gubernativo 443-2013, Art. 6 - 7, 9- 10, 12 - 19, 27 y 36.

Trinidad y Tobago	<p>Toda organización sin fines de lucro¹⁰³, con un ingreso anual que exceda los \$500,000.00¹⁰⁴ (TT dólares) registrada de conformidad con la Ley¹⁰⁵.</p> <p>La Ley también establece que en el caso de organizaciones sin fines de lucro que no son personas jurídicas, la persona que tiene la administración a su cargo es responsable de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley¹⁰⁶.</p>	<p>Estas organizaciones están bajo la supervisión de la Unidad de Inteligencia Financiera quien actúa como el “Regulador de las Organizaciones Sin Fines de Lucro¹⁰⁷. El Regulador aplica un enfoque basado en riesgo para determinar el nivel de supervisión requerido para la organización¹⁰⁸. Ninguna persona puede operar una organización sin fines de lucro a menos que se encuentre registrada bajo la Ley¹⁰⁹. La organización debe renovar su registro cada cinco años¹¹⁰; y debe llevar cuentas y registros financieros de forma adecuada¹¹¹. Las organizaciones cuyo ingreso anual exceda \$10,000,000.00 (TT dólares) debe tener sus cuentas y registros financieros auditados y reportados anualmente por un auditor cualificado¹¹². El informe de auditoría debe ser presentado al Registro General cuando sea solicitado¹¹³.</p>
--------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁹⁶ Art. 17, inciso XIII, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

⁹⁷ Para El equivalente monetario de los umbrales establecidos en esta disposición se debe considerar que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la Unidad de Medida Vigente para el 2022 en \$96.22 pesos mexicanos; los montos equivalentes en dólares de Estados Unidos están calculados al tipo de cambio de Julio de 2022. Ver sitio web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>.

⁹⁸ Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo del 2012. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ven_ley_del_org_finan_terr.pdf, Art. 9.6. Esta Ley fue interpretada nueve años después en la Providencia Administrativa N° ONCDOFT-002-2021, disponible en: <https://www.venezuelablog.org/wp-content/uploads/2021/05/Gaceta-Oficial-42.118.pdf>.

⁹⁹ Providencia Administrativa N° ONCDOFT-002-2021, Art. 6.

¹⁰⁰ Ibid., Art. 9.

¹⁰¹ Ibid, Art. 12.

¹⁰² Ibid, Art. 13.

¹⁰³ Non-Profit Act, 2019, Sección 3 (1) (a). <https://fiu.gov.tt/wp-content/uploads/Non-Profit-Organisations-Act-2019.pdf>. De conformidad con la Ley, una organización sin fines de lucro significa un grupo de personas, registrado o no, que se establece principalmente para la promoción de objetivos patrióticos, religiosos, filantrópicos, caritativos, educativos, culturales, científicos, literarios, históricos, artísticos, sociales, profesionales, fraternales, deportivos o atléticos, o algún otro objeto útil y recauda o desembolsa fondos para ese propósito u objeto. *Por favor notar que el lenguaje original de la ley es el inglés, la traducción del texto al español no es una traducción oficial.*

¹⁰⁴ Ibid., Sección 4 (1). El equivalente de \$500,000 dólares de Trinidad y Tobago en dólares de Estados Unidos es de aproximadamente \$72,062 al tipo de cambio de Julio de 2022.

¹⁰⁵ Ibid., Sección 5 (1).

¹⁰⁶ Ibid. sección 3 (2).

¹⁰⁷ Ibid., sección 4 (1) (a).

¹⁰⁸ Ibid., sección 4 (3).

¹⁰⁹ Ibid., Sección 5 (1).

¹¹⁰ Ibid., Sección 7 (1) y (2),

¹¹¹ Ibid., Sección 13.

¹¹² Ibid., Sección 14 (1). El equivalente en dólares de Estados Unidos es de aproximadamente \$1,441,240 al tipo de cambio de Julio de 2022.

¹¹³ Ibid., Sección 14 (3).

2.2.5 La participación en el diseño de políticas públicas.

*[E]ntre otros derechos, las asociaciones tienen la libertad de promover reformas electorales y reformas de políticas más generales; discutir cuestiones de interés público y contribuir al debate público; vigilar y observar los procesos electorales...*¹¹⁴

*El derecho de las asociaciones a participar en actividades relacionadas con el proceso electoral debe, por lo tanto, garantizarse a todas las asociaciones, sin importar si son apolíticas en sus medios y operaciones, si apoyan parcial o totalmente al gobierno o si critican sus políticas*¹¹⁵.

Las OSC tienen un importante rol en el diseño e implementación de las políticas públicas, y por ende promover su participación en el debate sobre esas políticas, desde una perspectiva amplia y no partidaria, es fundamental. El establecimiento de condiciones legales específicas para promover la participación de las OSC en el diseño de políticas públicas no es una práctica muy generalizada en la región. Sin embargo, la ley en ciertos países da cuenta de las instancias creadas para promover la participación en asuntos públicos.

Dentro de los ejemplos de legislación que promueven la participación pública se encuentra la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX)¹¹⁶. La contraloría ciudadana supervisa que la ejecución del presupuesto se realice de una manera efectiva y eficiente¹¹⁷. Las postulaciones de ciudadanos, instituciones profesionales, académicas y OSC se realizan ante la Contraloría General del Distrito Federal. Aunque es un cargo ejercido de manera honorífica, los ciudadanos y las organizaciones seleccionadas cuentan con el derecho de participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Ciudad de México. La audiencia pública¹¹⁸ es el medio por el cual los ciudadanos pueden recibir información sobre las actuaciones de la administración pública, presentar peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado a la Administración Pública, evaluar el cumplimiento de los programas y actos de gobierno, entre otros. Otra norma, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, establece un Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento, concebido como un espacio de la sociedad civil para evaluar las políticas y acciones de fomento hacia el sector¹¹⁹. Es preciso hacer notar que expertos locales han señalado que en la práctica el uso que se ha hecho del mecanismo de la consulta ciudadana ha sido limitado.

La legislación brasileña por su parte establece, mediante diferentes normas, una variedad de mecanismos para la participación de las OSC en la formulación de políticas públicas. El Art. 204 de la Constitución Federal de Brasil hace referencia a que la población, representada por organizaciones representativas, participarán de la creación de políticas públicas. La participación de las OSC en lo relacionado a ciertas políticas sectoriales está regulada por normas específicas, así por ejemplo, estas participan en: el Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura¹²⁰; y Consejo Nacional de la Juventud¹²¹. De igual forma la ley establece la participación de las OSC en los Consejos referentes a los ancianos¹²², en las políticas públicas para personas negras¹²³ y en las cuestiones de tratamiento y prevención del uso de drogas¹²⁴.

¹¹⁴ Informe del Relator Especial de la ONU Maina Kiai sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/69/299, (4 de agosto de 2015), en adelante *Informe del Relator Especial del 4 de agosto de 2015*. párr. 43.

¹¹⁵ *Ibid.*, párr. 46.

¹¹⁶ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México promulgada el 12 de agosto de 2019, Art. 50.

¹¹⁷ *Ibid.*, Art. 167.

¹¹⁸ *Ibid.*, Art. 137.

¹¹⁹ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Art. 26 y Reglamento de la Ley el Art. 17, publicado el 7 de junio de 2005.

¹²⁰ Ley No. 12.847 de 2 de agosto de 2013, *Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências*, Art. 2º, §2º, X.

¹²¹ Ley No. 11129, de 30 de junio de 2005, por la que se instituye el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem), Art. 9, §1.

¹²² Ley 8842 de 1994, Art. 6.

¹²³ Ley No. 12288, de 20 de julio de 2010, que dicta el Estatuto de la Igualdad Racial. Art. 50.

¹²⁴ Ley 12.852 *Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos*.

Finalmente, la Ley Orgánica del Poder Popular de Venezuela cuyo objeto busca generar condiciones para la democracia participativa¹²⁵ ofrece un ejemplo de norma no favorable para una participación pública pluralista. Esta ley derivó en la creación de consejos comunales que se homogeneizaron ideológicamente con el partido de gobierno. Como resultado, los consejos comunales han promovido la exclusión de los espacios de participación de aquellos grupos que no son afines a la ideología del partido, limitando así su aporte al debate público.

2.2.6 La realización de actividades en el espacio digital¹²⁶

...la libertad de acceso a las tecnologías digitales y de uso de estas para ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se debería considerar la regla, y las limitaciones, la excepción. La regla general debería ser la de permitir el uso abierto y libre de Internet y otras herramientas digitales¹²⁷.

Las regulaciones de las actividades de las OSC en el espacio digital es un tema de creciente relevancia. Ello se debe en gran medida a las necesidades de una sociedad que, como consecuencia de la pandemia, llevó al espacio digital el ejercicio y la defensa de la libertad de asociación. En ese sentido, en la revisión de escritorio realizada no se identificaron ejemplos de estas normas en la gran mayoría de los países miembros de la OEA. No obstante, la Ley Especial de Ciberdelitos de Nicaragua y otras normas de Cuba ofrecen ejemplos de legislación problemática desde el punto de vista de los estándares internacionales.

La Ley Especial de Ciberdelitos de Nicaragua establece que una persona será objeto de sanciones si “usando las tecnologías de la información y la comunicación, publique o difunda información falsa y/o tergiversada que produzca alarma, temor, zozobra en la población...si la publicación o difusión de información falsa y o tergiversada, perjudica el honor, prestigio o reputación de una persona... incita al odio y a la violencia, pone en peligro la estabilidad económica, el orden público, la salud pública o la seguridad soberana”¹²⁸. El lenguaje ambiguo de esta provisión no permite determinar con precisión la conducta prohibida, otorgando gran discrecionalidad a la autoridad para su aplicación. De igual manera, a diferencia del orden público o la salud pública, que son reconocidos como objetivos legítimos para restringir el derecho a asociarse, *la estabilidad económica o la seguridad soberana* no son reconocidos como tales¹²⁹.

Similarmente, en el Decreto Ley No. 370 Sobre la Informatización de la Sociedad en Cuba se aprecia la ambigüedad en el lenguaje para establecer restricciones. Así por ejemplo se considera contravenciones a las Tecnologías de la Información y la Comunicación el “difundir, a través de las redes públicas...información *contraria al interés social, la moral, las buenas costumbres y la integridad de las personas*”¹³⁰. En consecuencia, estas restricciones no conforman con los estándares internacionales y por ende no son justificables.

Respecto a las sanciones aplicables es importante destacar la Ley de Ciberdelitos de Nicaragua. Una nota periodística da cuenta del caso del primer ciudadano nicaraguense que fue sentenciado con

jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude, del 5 de agosto de 2013. Art. 20, VIII.

¹²⁵ Ley Orgánica del Poder Popular de Venezuela publicada en diciembre de 2010. Art. 1.

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven100028.pdf>

¹²⁶ Ver Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), Art. 16; PIDCP Art. 2: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás...”

¹²⁷ *Informe del Relator Especial de la ONU Maina Kiai sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/41/41, del 17 de mayo de 2019, párr. 11.

¹²⁸ Ley No. 1042, Ley Especial de Ciberdelitos, publicada el 30 de octubre de 2020. Art. 30.

¹²⁹ Ver CADH Art. 16 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) Art. 22.

¹³⁰ Decreto Ley 370 Sobre la Informatización de la Sociedad En Cuba. Art. 69, inciso i). Énfasis agregado.

pena de cárcel con base en esta ley¹³¹. De conformidad con el Art. 30 de la Ley, el ciudadano fue acusado de difundir noticias falsas o tergiversadas como consecuencia de haber compartido información adversa al gobierno. En otro ejemplo, un defensor del medio ambiente fue acusado por la Fiscalía nicaragüense por la comisión del mismo delito¹³² al haber denunciado en los medios de comunicación la comisión de crímenes contra pobladores indígenas de la Costa Caribe del país. Según la nota periodística, la Fiscalía señala al acusado de haber pretendido crear un “clima de inseguridad e inestabilidad que pone en peligro la soberanía nacional”¹³³. Tanto la norma como la práctica en su aplicación repercuten negativamente en la capacidad de las OSC para ejercer sus derechos en el espacio digital por el efecto intimidatorio que estas generan. En este sentido, esta ley en particular representa un modelo preocupante que podría ser replicado en otros países que muestran tendencias a restringir injustificadamente las actividades de las OSC.

2.3 Financiamiento

*El Relator Especial ha subrayado reiteradamente que la capacidad para buscar, obtener y utilizar recursos —de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales— es esencial para la existencia y la eficacia de las actividades de cualquier asociación, por pequeña que sea*¹³⁴.

Esta sección explora cómo los marcos legales que regulan las OSC afectan su acceso a diversas fuentes de financiamiento domésticas e internacionales, además de su capacidad de dedicar más recursos a sus misiones como resultado del tratamiento fiscal preferencial. El derecho de las OSC “a poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción”¹³⁵ depende en gran medida de:

- Las condiciones aplicadas a las donaciones de cooperantes extranjeros;
- Las reglas del juego para acceder a fondos del estado;
- La permisibilidad de realizar actividades económicas para la sostenibilidad de la organización;
- Los incentivos fiscales a la filantropía;
- La posibilidad de resguardar recursos a través de exenciones de impuestos; y
- El acceso a instituciones financieras para ejecutar transacciones financieras

2.3.1 Regulación del financiamiento extranjero

*[L]a CIDH considera que las agencias gubernamentales que canalicen los recursos de cooperación sólo pueden definir las áreas de ejecución de dichos recursos cuando se trate de cooperación gubernamental y de recursos internacionales que haya gestionado el Estado, y no así, cuando los recursos de cooperación internacional hayan sido gestionados por las propias organizaciones de la sociedad civil*¹³⁶.

La protección de la soberanía del Estado no es solamente una excusa ilegítima, sino un pretexto falaz que no satisface las necesidades de una "sociedad democrática". La expresión "sociedad democrática" asigna a los Estados que imponen restricciones la carga de demostrar que las limitaciones

¹³¹ Redacción Confidencial. Todas las “pruebas” y “testigos” para condenar a Margarito Alvarenga son policías orteguistas. Confidencial. 23 de enero 2022. Recuperado en: <https://www.confidencial.com.ni/politica/todas-las-pruebas-y-testigos-para-condenar-a-margarito-alvarenga-son-policias-orteguistas/>

¹³² Art. 66. Amaru, Fundación del Río, el primer activista acusado de cibercrimen por denunciar masacre de indígenas. Art. 66. Septiembre 8, 2021. Recuperado en: <https://www.articulo66.com/2021/09/08/amaru-ruiz-fundacion-rio-primer-activista-sociedad-civil-acusado-cibercrimen-denunciar-masacre-indigenas/>

¹³³ Ídem.

¹³⁴ Informe del Relator Especial del 4 de agosto de 2015, párr. 67.

¹³⁵ Ver Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 586.

¹³⁶ CIDH, Segundo Informe, párr. 183.

*no atentan contra los principios de "pluralismo, tolerancia y una mentalidad abierta". Las asociaciones, sean financiadas por fuentes internas o extranjeras, deben, por tanto, ser libres de promover sus opiniones —aunque estas sean minoritarias y divergentes—, de poner en entredicho el historial de derechos humanos de los gobiernos o de realizar campañas en pro de la reforma democrática, sin ser acusadas de traición ni ser objeto de difamación*¹³⁷.

Aparte de los requisitos de reportar la recepción de fondos que superen un monto determinado, tratados en la sección anterior, la mayoría de los países miembros de la OEA no establecen ningún prerrequisito para que las OSC accedan a fondos de fuentes internacionales. Con algunas excepciones, la legislación de los países caribeños se destaca por no imponer prerrequisitos a las OSC para beneficiarse de recursos extranjeros. Belice, por ejemplo, requiere que las OSC se registren para poder implementar proyectos del propio estado financiados por la cooperación internacional¹³⁸, pero es un prerrequisito compaginable con la interpretación de la CIDH citada arriba¹³⁹. Más problemática fue la ley establecida por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (Ley APCI) que obligaba a las OSC que reciben financiamiento externo a registrarse, renovar su registro periódicamente y cumplir con extensos requisitos de supervisión¹⁴⁰. Esta ley ha sido reformada en 2016 y 2018 para eliminar los requisitos de registrarse y renovar el registro¹⁴¹.

Sin embargo, hay una tendencia creciente en la región de establecer restricciones legales a la recepción de recursos internacionales por parte de las OSC. La Ley de Organizaciones Sin Fines de Lucro de 2019 de Trinidad y Tobago, por ejemplo, establece sanciones monetarias y hasta 7 años de cárcel para las OSC y sus controladores que solicitan donaciones públicos o privados del exterior (o locales) sin que la OSC esté registrada¹⁴².

Hay varios ejemplos de leyes que prohíben a las OSC realizar ciertas actividades con el financiamiento extranjero, pero algunas prohibiciones son tan ambiguas que puede ser difícil para todas las partes – OSC, donante u oficial público – determinar qué sería una violación. Entra en esta categoría el Decreto 04-2020 de Guatemala, lo que prohíbe a las OSC que reciben financiamiento externo realizar acciones que “alteran el orden público”, entre otras restricciones¹⁴³.

Una norma con mayor antigüedad es la Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional de 2010 de Venezuela, la que prohíbe a las OSC recibir recursos extranjeros si están constituidas para “promover, divulgar, informar o defender el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía”, sin definir “derechos políticos”¹⁴⁴. Esta norma contribuye a un clima en que 60% de OSC venezolanas encuestadas reportaron sentir miedo de ser criminalizadas por el origen de su financiamiento¹⁴⁵. De manera similar, la Ley 88 cubana impone sanciones de hasta 8 años de cárcel a personas asociadas que reciban o distribuyan fondos de los Estados Unidos (Art. 11) para “apoyar, facilitar, o colaborar con los objetivos de la Ley "Helms-Burton" el bloqueo y la guerra económica contra nuestro pueblo, encaminados a quebrantar el orden interno, desestabilizar el país y liquidar al Estado Socialista y la independencia de Cuba”.

¹³⁷ Informe del Relator Especial del 24 de abril de 2013. A/HRC/23/39, párr. 32.

¹³⁸ Non-Governmental Organisations Act, Chapter 315, Edición revisada 2000. Art. 9,4.

¹³⁹ CIDH, Segundo Informe, párr. 183.

¹⁴⁰ Ley No. 28925, Ley que Modifica la Ley No. 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI. Se puede comparar la Ley APCI con una serie de anteproyectos de Ley de Cooperación Internacional en Venezuela – debatidas en la legislatura a partir del 2006, incluyendo en 2021 – las que obligarían a que toda donación de fuente internacional pasara por una agencia del gobierno venezolano para ser desembolsado.

¹⁴¹ Ver <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/peru>.

¹⁴² Ver Act No. 7 of 2019, Republic of Trinidad and Tobago, párr. 22(1), (2).

¹⁴³ Art. 13 del Decreto 04-2020.

¹⁴⁴ Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional, publicada el 23 de diciembre de 2010, párr. 3.

¹⁴⁵ Ver Civilis Derechos Humanos. Situación del Derecho a la Libertad de Asociación y al Espacio Cívico en Venezuela. Informe para el 3er Ciclo del Examen Periódico Universal de Venezuela. Junio de 2021.

Finalmente, es preocupante una nueva tendencia en la región representada por la ya mencionada Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua¹⁴⁶. Dicha Ley obliga a cualquier OSC, su personal clave e inclusive las empresas e individuos quienes se le prestan servicios publicitarios a registrarse como “agente extranjero” si reciban recursos de fuentes internacionales (Art. 3, 15). Los agentes extranjeros, aparte de ser estigmatizados, están sujetos a extensos controles como el registro previo de cualquier donación (Art. 9); supervisión continua (Art. 10); inhabilitación a “intervenir en cuestiones, actividades o temas de política interna y externa” (Art. 14); y sanciones severas como la disolución por violaciones (Art. 15). Esta Ley es contraria a los estándares de la libertad de asociación en materia de acceso al financiamiento y un modelo preocupante para la región.

Se puede contrastar con estas tendencias problemáticas la práctica chilena de fomentar el acceso de las OSC al financiamiento internacional, por ejemplo, a través de publicaciones oficiales como la Guía “Fondos de Cooperación Internacional”¹⁴⁷.

2.3.2 Regulación del financiamiento público

*La Comisión reitera que como parte de la libertad de asociación, los Estados deben promover y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos de cooperación financieros tanto nacionales como extranjeros, así como abstenerse de restringir sus medios de financiación*¹⁴⁸.

*Si bien se alienta a los Estados a que faciliten la concesión de financiación pública a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las esferas del desarrollo y la erradicación de la pobreza, los planes de financiación pública deben preservar la independencia de la sociedad civil con transparencia, imparcialidad y acceso indiscriminado para todas las organizaciones, incluidos los grupos informales*¹⁴⁹.

Según los estándares internacionales, los Estados tienen la obligación de promover el ejercicio de la libertad de asociación a través del acceso a fondos nacionales, incluyendo del fisco público. Sin embargo, muchos de los países miembros de la OEA carecen de leyes claras sobre la elegibilidad de OSC de acceder a fondos públicos, criterios imparciales de selección o mecanismos transparentes de rendición de cuentas sobre el uso de estos fondos¹⁵⁰. En varios de los países estudiados, no existen normas relacionadas al acceso de OSC a fondos del Estado (por ejemplo, Jamaica y Nicaragua), mientras en otros, el único requisito es ser registrado con el Registro de Asociaciones o la Contraloría General de Cuentas (por ejemplo, Bolivia¹⁵¹ y Guatemala¹⁵²). Estos vacíos legales pueden contribuir a casos notorios de corrupción¹⁵³ que suelen ser costosos en cuanto al manejo efectivo de recursos del Estado, la percepción pública sobre el sector de OSC, además de las expectativas frustradas de las comunidades quienes se esperaba beneficiarse de los programas financiados por el Estado¹⁵⁴. Un reflejo extremo de estas consecuencias negativas se ve en México, donde en 2019 por orden ejecutiva, se ha prohibido el financiamiento público de las OSC¹⁵⁵.

¹⁴⁶ Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua. Notar también un proyecto de ley sobre el mismo tema debatida en la Asamblea Nacional de El Salvador en 2021.

¹⁴⁷ Guía Fondos de Cooperación Internacional, 2015. Disponible en: <https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/fondos-internacionales.pdf>

¹⁴⁸ CIDH, *Segundo Informe*, párr. 179.

¹⁴⁹ Informe del Relator Especial de la ONU Clement Nyaletsossi Voule sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación A/74/349, 11 de septiembre de 2019, párr. 53. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/74/349>.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Decreto Supremo 29308 publicado el 10 de octubre de 2007, Art. 8.

¹⁵² Ver <https://www.contraloria.gob.gt/index.php/asociaciones-fundaciones-y-ongs/>.

¹⁵³ Ver, por ejemplo, <https://archivosconfidenciales.com/corruptcion-en-ongs-ligadas-a-familiar-de-milton-benitez.html#:~:text=Una%20investigaci%C3%B3n%20realizada%20por%20Univisi%C3%B3n%20da%20cuenta%20de.con%20una%20amplia%20investigaci%C3%B3n%20realizada%20por%20fiscales%20anticorruptci%C3%B3n>.

¹⁵⁴ Representantes de OSC y académicos consultados de varios países resaltaron la percepción compartida de que OSC estrechamente vinculadas a políticos o al Estado mismo accedan a fondos según otras reglas del juego, frecuentemente otorgados a la discreción de un solo ministro.

¹⁵⁵ Circular No. 1 del Presidente Andrés Manuel López Obrador, 14 de febrero de 2019.

En contraste, varios países de la región han implementado marcos regulatorios para el financiamiento público de OSC que pueden ser considerados y adaptados para otros contextos. Por ejemplo, en la República Dominicana, el Reglamento 04-08¹⁵⁶ define categorías de asociaciones de beneficio público o de servicio a terceras personas, entre otras, elegibles para recibir fondos del Presupuesto Nacional (Art. 86). Para recibir financiamiento, deben estar inscritas en el Registro de Habilitación de Asociaciones Sin Fines de Lucro correspondiente a su área de actuación; desarrollar actividades en áreas declaradas como prioritarias por parte del gobierno (salud, educación, medio ambiente, entre otros); tener por lo menos un año de inscripción; y estar en cumplimiento con sus obligaciones administrativas, financieras y fiscales (Art. 89). Informes detallados entregados cada 90 días a la Oficina Nacional de Planificación sobre el uso de recursos públicos son requisitos para los desembolsos siguientes (Art. 93). El público tiene acceso a información sobre fondos del Estado otorgados a OSC dominicanas a nivel macro, y sobre la ubicación, objetivo y monto recibido por cada recipiente¹⁵⁷. Legislación brasileña¹⁵⁸ y chilena¹⁵⁹ también sirven como modelos, con requisitos claros de elegibilidad, evaluación técnica de propuestas y rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos.

2.3.3 Permisibilidad de realizar actividades que generan ingresos económicos

[L]as restricciones indebidas a los recursos de que disponen las asociaciones inciden en el disfrute del derecho a la libertad de asociación y también socavan los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en su conjunto¹⁶⁰.

En toda la región, algunas OSC realizan actividades que generan ingresos económicos como opción de contribuir a su solvencia con mayor independencia de cualquier donante público o privado. Por lo general, los marcos legales de los países miembros de la OEA permitan estas actividades económicas por parte de las OSC, con tal que se dedican los ingresos a los fines de la organización¹⁶¹ (aunque la aplicabilidad de impuestos sobre la renta por estas ganancias varía; ver la sección 2.3.5, abajo). En muy pocos casos – Brasil¹⁶² y Chile¹⁶³, por ejemplo – la ley limita el libre ejercicio de la libertad de asociación al requerir que las actividades económicas sean relacionadas al objetivo de la organización – por ejemplo, una asociación folclórica podría vender videos de sus propias actuaciones, pero no podría vender videos comerciales no vinculados al folclore, por más que inviertan todos los ingresos en los propósitos no lucrativos y de beneficio público de la asociación¹⁶⁴.

Mientras no hay tendencia generalizada en la región de limitar la permisibilidad de actividades económicas, existe interés creciente en la región en promover reformas legales para incentivar la

¹⁵⁶ Reglamento No. 40-08, 16 de enero de 2008, para la Aplicación de la Ley No. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana.

¹⁵⁷ Ver: <https://mepvd.gob.do/casfl>

¹⁵⁸ Ley 13.019 de julio de 2014.

¹⁵⁹ La Ley 19.862 Establece Registros de las Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, publicada el 8 de febrero de 2003.

¹⁶⁰ Informe del Relator Especial del 24 de abril de 2013, párr. 9.

¹⁶¹ Ver, por ejemplo, la Ley de Asociaciones costarricense, que establece, “Las asociaciones pueden adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier índole y realizar operaciones lícitas de todo tipo, encaminadas a la consecución de sus fines”. Art. 26.

¹⁶² Ver Código Civil 2002 - Ley No. 10.406/2002, Art. 53.

¹⁶³ Ver Código Civil de Chile.

¹⁶⁴ Sin embargo, expertos de la región reportan que funcionarios encargados de regular al sector suelen interpretar equivocadamente que OSC que realizan actividades económicas tengan fines lucrativos, por más que apliquen sus ganancias a la realización de su misión social. En la práctica, esta tendencia resulta en barreras burocráticas, limitaciones a fuentes de ingresos y pérdida de registro como entidad sin fines de lucro. La percepción es que la raíz del problema es el desconocimiento del sector por parte de los funcionarios – evidenciado, por ejemplo, en Colombia, donde las OSC son reguladas por las Cámaras de Comercio. Expertos de Trinidad y Tobago reportan que la misma confusión sobre las características del sector no lucrativo ha motivado a funcionarios a insistir que entidades que distribuyen ganancias entre sus miembros se registren como OSC simplemente porque tienen misiones de bien público.

generación de ingresos propios por parte de las OSC como manera de fortalecer su capacidad de realizar objetivos de interés público, incluyendo las “empresas sociales” sin fines de lucro¹⁶⁵.

2.3.4 Regulación de donaciones filantrópicas

La obligación positiva de los Estados de crear y mantener un entorno propicio para las asociaciones se extiende al fomento de la capacidad para solicitar, recibir y utilizar recursos. Algunos Estados cumplen esta obligación ampliando los privilegios fiscales a las asociaciones inscritas como entidades sin fines de lucro. Tales privilegios pueden incluir la exención del impuesto sobre la renta (para la asociación receptora y para el donante) ...¹⁶⁶.

La gran mayoría de los países miembros de la OEA contribuyen a su deber de promover la libertad de asociación a través de incentivos fiscales para la filantropía. La legislación varía mucho en la definición de los recipientes elegibles para donaciones tratados favorablemente. La ley de Cuba, por ejemplo, califica únicamente a “centros de beneficencia, hospitalarios, docentes y deportivos, museos, [y] bibliotecas¹⁶⁷ para donaciones incentivadas, mientras la ley de Haití incluye una lista comprensiva de OSC elegibles para dichos incentivos¹⁶⁸. Varios países brindan beneficios fiscales únicamente a donantes que dirijan sus donaciones a OSC certificadas bajo legislación especial – por ejemplo, Canadá¹⁶⁹ y México¹⁷⁰. Antigua y Barbuda impone requisitos que de hecho limita las OSC elegibles para donaciones deducibles: la organización no solo debe estar aprobada por el Gabinete para recibir donaciones deducibles, sino además la donación debe tener una duración fijada en un convenio de por lo menos cinco años¹⁷¹.

Los países aplican formulas diversas para calcular el incentivo y el tope accesible del tratamiento preferencial. En algunos países, las normas son sencillas, como en Barbados, donde un donante puede deducir el monto de su donación hasta el 10% de sus ingresos imputables sin contar la donación¹⁷². En St. Kitts y Nevis, por ejemplo, el trato fiscal depende en la identidad del donante: personas corporativas pueden deducir el monto entero de su donación a una OSC registrada de sus impuestos sobre la renta, pero una persona natural no tiene el mismo derecho¹⁷³. En Chile, por ejemplo, el cálculo del incentivo depende en el campo de trabajo de la OSC beneficiaria: mientras donantes en general pueden deducir su donación hasta un límite del 5%¹⁷⁴ ingresos imputables, un donante a una OSC con el objetivo de investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte, o que brinda servicios a personas de escasos

¹⁶⁵ Ver por ejemplo, Da Breo and Babb, Caribbean Policy Development Centre, *Status of NGO Legislation in CARICOM: Towards a Policy Framework for Informing Enabling NGO Legislation*, p. 43-45 (2018), disponible en: <https://cpdcngo.org/download/cpdc-status-of-ngo-legislation-in-caricom-final-document/>; e ICNL, *Blurred Lines and Tough Choices: Jamaica's Complex Legal Environment for Civil Society Organizations and Social Enterprises and Implications for Reforms* (2018), disponible en: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Blurred-Lines-and-Tough-Choices.pdf>.

¹⁶⁶ Informe del Relator Especial del 4 de agosto de 2015, párr. 79.

¹⁶⁷ Ley No. 113, Ley del Sistema Tributario, Art. 200(d).

¹⁶⁸ Son elegibles las fundaciones sin fines de lucro, instituciones caritativas, organizaciones de asistencia del desarrollo, y todas las instituciones registradas con fines sociales, culturales, educativos, y de salud, entre otras. Décret sur l'impôt sur le Revenu, Art. 24.13.

¹⁶⁹ Ley de Impuesto sobre la Renta, Art. 149.

¹⁷⁰ Ley del Impuesto sobre la Renta, Art. 82.

¹⁷¹ The Income Tax Act, Art. 10(h).

¹⁷² Ley del Impuesto sobre la Renta, Art. 24B.

¹⁷³ Ley de Organizaciones No Gubernamentales de St. Kitts y Nevis, Art. 12(2). Expertos brasileños han identificado la misma tendencia de robustecer incentivos a donaciones de personas jurídicas y eliminar los de individuales en un análisis histórico de legislación en la materia. Ver Gonçalves de Souza, Aline, et al., *Incentivos regulatorios a filantropía individual no Brasil (2019)*, disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28455/Incentivos%20regulato%c3%b3rios%20%20a%20filantropia%20individual%20no%20Brasil.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

¹⁷⁴ Ley No. 19885, Incentiva y Norma el Buen Uso de Donaciones que dan Origen a Beneficios Tributarios y los Extiende a Otros Fines Sociales y Públicos, Art. 10.

recursos o con discapacidad puede restar hasta el 50% de las donaciones como crédito¹⁷⁵.

Aunque la certificación como OSC autorizada para recibir donaciones deducibles de impuestos conlleva beneficios para las organizaciones y sus donantes, también puede implicar costos y limitaciones complejas. En el caso de OSC mexicanas registradas como Donatarias Autorizadas bajo la Ley de Impuesto sobre la Renta¹⁷⁶, estas deben limitar sus gastos administrativos al 5% de sus gastos anuales (Art. 138-A del Reglamento de la Ley) – un techo muy bajo a nivel práctico para cualquier OSC, pero particularmente problemático para las Donatarias Autorizadas, considerando los extensos requisitos de presentación de informes de contabilidad, y elaboración de comprobantes fiscales que les son impuestos por el Servicio de Administración Tributaria¹⁷⁷. Además, no pueden recibir más del 10% de sus ingresos de actividades no relacionadas con su objeto (Art. 80), requisito considerado como “casi imposible” de cumplir en la opinión de la directora de servicios pro-bono para OSC mexicanas en un contexto de pandemia y en un país sin cultura filantrópica¹⁷⁸. En caso de exceder este tope por más de 50%, la sanción aplicable es la pérdida de autorización como Donataria Autorizada y si no renueva su autorización en menos de un año, su patrimonio será destinado a otra Donataria Autorizada (Art. 80)¹⁷⁹.

2.3.5 Regulación de la carga tributaria

[C]omo parte de la promoción del derecho a defender los derechos humanos a través del ejercicio del derecho de asociación, la CIDH considera que los Estados deben procurar eximir de impuestos a las organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos¹⁸⁰.

En casi todos los países miembros de la OEA, por lo menos algunas OSC gozan de exenciones a impuestos sobre al menos algunas categorías de ingresos, lo que efectivamente promueve su ejercicio de la libertad de asociación al permitirles dedicar más recursos a la ejecución de sus misiones¹⁸¹. Sin embargo, el impacto práctico en la promoción de la libertad de asociación de estas exenciones varía mucho entre los países, dependiendo de cuáles OSC son elegibles y cuáles categorías de ingresos son exentas.

Según las mejores prácticas internacionales, toda OSC constituida legalmente debería gozar de exención del impuesto sobre la renta por recursos recibidos por donantes o de agencias públicas a través de donaciones o contratos, al igual que cualquier cuota de membresía¹⁸². La legislación en la República Dominicana¹⁸³ y Honduras¹⁸⁴, por ejemplo, se compagina con esta mejor práctica al establecer exenciones para las OSC formalmente constituidas. Varios países brindan exenciones del pago del impuesto sobre la renta para categorías de OSC registradas específicamente como de utilidad pública o como caridades, por ejemplo, Estados Unidos de América¹⁸⁵ y Perú¹⁸⁶. Expertos brasileños observan que los campos de trabajo de OSC elegibles para recibir la inmunidad tributaria (asistencia social, educación y salud) no ha crecido en medio siglo, a pesar de la diversificación del sector en este tiempo. En contraste,

¹⁷⁵ Ibid., Art. 1(7). Expertos reconocen el impacto positivo en varios sectores de bien público del marco legal chileno para promover la filantropía. Sin embargo, notan su complejidad: al menos 10 leyes principales y más de 60 normativas reglamentarias con distintos requisitos para brindar y acceder a incentivos fiscales a donaciones. Ha sido caracterizado como motivo de inseguridad jurídica y de altos costos procedimentales para donantes y donatarios.

¹⁷⁶ Ley del Impuesto sobre la Renta de México, Art. 82.

¹⁷⁷ Ver <https://www.sat.gob.mx/consulta/70078/conoce-las-principales-obligaciones-fiscales-de-las-donatarias-autorizadas>.

¹⁷⁸ Gasca, Enrique. *El Reto de las Donatarias Autorizadas ante la Reforma Fiscal 2021*. ProBonoMexico. Recuperado en: <https://comercial.reforma.com/libre/comercial/campanas/probono/6-El-reto-de-las-donatarias-autorizadas-ante-la-reforma-fiscal-2021.html>.

¹⁷⁹ Ver <https://www.cemefi.org/servicios/noticias/6704-rubros-disposiciones-fiscales-a-partir-de-2021-para-donatarias-autorizadas>.

¹⁸⁰ CIDH, *Segundo informe*, párr. 187.

¹⁸¹ Según nuestra revisión de escritorio, las pocas excepciones son países del Caribe. Bahamas, no cobra impuestos sobre la renta a ningún sector, mientras Grenada y St. Vincent no proporcionan exenciones del impuesto sobre la renta a las OSC.

¹⁸² *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, p. 78-79.

¹⁸³ Ley No. 122-05 Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro de la República Dominicana, Art. 50.

¹⁸⁴ Decreto 170 de 2016 de Honduras, Art. 7(1).

¹⁸⁵ Ley de Impuestos, Art. 501(c)(3).

¹⁸⁶ Ley del Impuesto a la Renta, Art. 18 (c).

la Ley de Impuesto Sobre la Renta de Venezuela ha sido reformada en la última década para eliminar de la lista de campos de trabajo elegibles las OSC dedicadas a actividades de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; artísticas; educacionales, y culturales, entre otros, dejando solo instituciones benéficas y de asistencia social¹⁸⁷.

A diferencia de estos ejemplos, algunos países limitan exenciones a subsectores de OSC con actividades en campos específicos, por ejemplo, Chile, donde pueden ser reconocidas como exentas las OSC que “tengan por objeto principal y efectivo proporcionar ayuda, aun cuando no se otorgue de manera totalmente gratuita, de modo directo a personas de escasos recursos económicos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas”¹⁸⁸. OSC en varios países denuncian que funcionarios públicos aplican discrecionalidad excesiva al interpretar criterios ambiguos para negar el reconocimiento de organización exenta a ciertas organizaciones dedicadas a derechos humanos¹⁸⁹. Aparte de estos casos de aplicación selectiva de normas imprecisas, expertos describen procedimientos generalmente complejos, frustrantes y costosos para conseguir y mantener reconocimiento como OSC exenta de impuestos, con el resultado de altos niveles de OSC sin gozar del tratamiento fiscal preferencial¹⁹⁰.

En vez de declarar exentas a las OSC por todos sus ingresos como medida para promover el ejercicio de la libertad de asociación, la legislación en varios países aplica estándares diferentes – y a veces muy complejos – a las ganancias por actividades económicas (ver sección 2.3.3, arriba). Por ejemplo, en Argentina¹⁹¹ y Uruguay¹⁹², solamente las ganancias por actividades económicas relacionadas al objeto de la OSC son exentas. En Antigua y Barbuda¹⁹³, las ganancias por actividades económicas son sujetas al impuesto sobre la renta, mientras que en Belice¹⁹⁴ dichas ganancias son en principio gravables, pero las OSC pueden solicitar una exención. Dominica¹⁹⁵ únicamente ofrece exención por ingresos de actividades económicas en los casos de OSC dedicadas a trabajadores con discapacidades o escuelas de música, mientras que en Guyana¹⁹⁶ las OSC deben pagar impuestos sobre sus ingresos con la única excepción de ganancias recibidas en una o más ferias anuales de hasta un total de siete días de duración.

2.3.5 Acceso a servicios financieros

En muchos países, los Gobiernos han recurrido a las instituciones financieras para la aplicación de nuevas normas [para combatir el financiamiento del terrorismo], lo que ha aumentado drásticamente los niveles de cumplimiento normativo de las instituciones financieras...Dado que el incumplimiento puede resultar muy costoso para las instituciones financieras y dar lugar a acciones punitivas, muchos bancos reacios al riesgo han implementado protocolos que los protegen de cualquier riesgo de responsabilidad en virtud de la legislación antiterrorista. El exceso de regulación se ha traducido ... en la limitación del acceso [de OSC] a los servicios financieros, en la negativa a abrir o en el cierre arbitrario de cuentas bancarias, en demoras excesivas o en la cancelación de las transacciones, y en la imposición de onerosos requisitos administrativos. A juicio de la Relatora Especial, las facultades de reglamentación en la compleja esfera del terrorismo, en la que los requisitos jurídicos nacionales son en sí mismos demasiado amplios e imprecisos, no deberían dejarse en manos de entidades privadas que tal vez carezcan de la capacidad y los recursos necesarios para elaborar normas basadas en los

¹⁸⁷ Ley de Impuesto sobre la Renta.

¹⁸⁸ Ley sobre Impuesto de Ganancias, Art. 40, 4to.

¹⁸⁹ Ver, por ejemplo, Huerta Urías, Vázquez del Mercado Castro y Ablanedo Terrazas, *El Entorno Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Análisis y Recomendaciones*, p. 4-5, <https://appleseedmexico.org/wp-content/uploads/2019/09/El-Entorno-Legal-de-las-OSCs.pdf>.

¹⁹⁰ Expertos consultados utilizaron términos como “tarea titánica,” irracional” y “faltando transparencia”, entre otros, para describir los procedimientos burocráticos implicados. Los expertos notan que, en algunos países, como Argentina y Colombia, la obligación de renovar el estatus anualmente intensifica la carga administrativa.

¹⁹¹ Art. 1(a), modificando Art. 19(f) de la Ley de Impuesto a los Réditos.

¹⁹² Decreto 338/996, Título 4, Art. 9(H).

¹⁹³ Income Tax Act, Art. 8 (d).

¹⁹⁴ Income and Business Tax Act, Art. 8 (e); ; Non-governmental Organisations Act, Art. 13(1)

¹⁹⁵ Income Tax Act, Art. 25 (n).

¹⁹⁶ Corporation Tax Act, Art. 7(e).

*derechos humanos que se ajusten plenamente al estado de derecho y ofrezcan suficientes mecanismos de rendición de cuentas en caso de que se produzcan denuncias de violaciones de los derechos humanos*¹⁹⁷.

El ejercicio del derecho de solicitar, recibir y utilizar recursos requiere que las OSC tengan acceso a los servicios de instituciones financieras. Sin embargo, con frecuencia en la región, los bancos están negando o cerrando las cuentas de OSC o aumentando significativamente los requisitos administrativos para realizar trámites bancarios¹⁹⁸ con el objetivo de minimizar su propio riesgo de ser sancionados, como explica la Relatora Especial en el extracto arriba. Estas determinaciones de instituciones financieras son influenciadas por las normas presentadas en la sección 2.2.4 de este documento¹⁹⁹ que suelen describir a sus clientes sin fines de lucro como entidades de mayor riesgo de ser mal utilizadas para el financiamiento del terrorismo. El GAFI ha identificado esta tendencia, conocida como “aversión al riesgo financiero” o “bank de-risking” en inglés y la exclusión financiera de las OSC entre las más significativas consecuencias no intencionadas de la incorrecta implementación de sus estándares por países a nivel global²⁰⁰. Según un estudio comparado de percepciones de más de 725 OSC en 17 países sobre la exclusión financiera de OSC, el impacto negativo de la exclusión financiera ha sido significativo en varios países, incluyendo Nicaragua, Argentina, Ecuador y México. En contraste, OSC encuestadas en la República Dominicana y Uruguay, por ejemplo, reportaron poco conocimiento de problemas entre organizaciones para acceder a servicios bancarios²⁰¹. Las normas y políticas de estos países podrían servir como modelos para estudiar y replicar, en ánimo de mitigar la exclusión financiera de OSC en la región.

2.4 Disolución

El Relator Especial de NNUU sobre Libertad de Asociación considera *“El derecho a la libertad de asociación es efectivo durante toda la vida de la asociación. La suspensión y la disolución involuntaria de una asociación son las formas más severas de restricción de la libertad de asociación. Por consiguiente, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, esas medidas solo podrán imponerse ante un riesgo claro e inminente de violación flagrante de la legislación nacional. Deberán ser estrictamente proporcionales a su legítimo objetivo y se utilizarán únicamente cuando sean insuficientes medidas menos severas”*. Al efecto, se *“recomienda como mejores prácticas las disposiciones legislativas por las que se establece que solo podrán imponer medidas de carácter tan drástico tribunales independientes e imparciales”*²⁰². *El cese involuntario de actividades o la disolución de una OSC debe cumplir con las normas de derecho internacional. La autoridad gubernamental pertinente debe guiarse por pautas objetivas y restringir la toma de decisiones arbitrarias*²⁰³.

2.4.1 Disolución de las OSC

En concordancia con los estándares internacionales, la disolución de las entidades civiles sin fines de lucro, liquidación y disposición de sus bienes siguen las previsiones de sus propios Estatutos, conforme expresa la voluntad de sus miembros. La terminación forzosa de la vida jurídica de las OSC

¹⁹⁹ Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin. A/HRC/40/52, 1 de marzo de 2019, Párr. 51-52 (citas internas omitidas).

¹⁹⁸ Ver International Center for Not-for-Profit Law/Global NPO Coalition on FATF, *Mapeo sobre el riesgo de financiamiento de terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro entre los países miembros del Grupo de Acción Financiera Internacional Financiera de Latinoamérica: Informe regional del sector de organizaciones sin fines de lucro*, pp. 54-57. Disponible en: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Regional-Report-for-Final-09.24.2021.pdf>

¹⁹⁹ Considerar, por ejemplo, la Providencia Administrativa No. 002-2021 (Art. 6), publicada en Gaceta Oficial No. 42.116 del 29 de abril de 2021 de Venezuela, la que sujeta a toda organización sin fines de lucro a requisitos intensificados como sujetos obligados para controlar la delincuencia organizada y el financiamiento del terrorismo,

²⁰⁰ Ver FATF, *High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards* (2021), disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Unintended-Consequences.pdf>.

²⁰¹ ICNL, *Global NPO Coalition on FATF, Mapeo sobre el riesgo de financiamiento de terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro entre los países miembros del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica*, p. 56.

²⁰² Informe del Relator Especial de 21 mayo de 2012.

²⁰³ WMD/ICNL, *Informe: Defensa de la Sociedad Civil*, junio de 2012, p. 6.

o su disolución compulsiva se puede dar en los casos más graves que signifiquen una afectación a un interés legítimo reconocido en la Convención Americana y cuando aplicar medidas menos restrictivas no responde a la protección de ese interés legítimo. Por ello, es necesario establecer motivos, criterios y procedimientos claros para la disolución forzosa (pérdida de personalidad jurídica).

En esta materia, la legislación basada en Códigos Civiles de manera general deja claro que la disolución la deciden los miembros conforme a sus Estatutos, por declaración de quiebra o por resolución judicial, previo proceso judicial a demanda del Ministerio Público, cuando realicen actividades contrarias al orden público. Este es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay²⁰⁴.

Por el contrario, los sistemas basados predominantemente en el derecho administrativo han establecido sistemas compulsivos, unilaterales y discrecionales de extinción de las personas colectivas sin ánimo de lucro, fijando causales ambiguas, que pueden ser calificadas de forma imprecisa por autoridades del Ejecutivo que por la legislación derivada el ejecutivo tiene amplias capacidades sancionatorias.

Este es el caso de Bolivia, el Art. 19 del Decreto Supremo N°1597 que regula la “Revocatoria de la Personalidad Jurídica”, estableció que “*Será revocada la personalidad jurídica*” entre otras causales:

- b) Por necesidad o interés público, declarado mediante Ley de la Asamblea;*
- c) Por realizar actividades distintas o dedicarse a otro rubro que no sea el indicado en su estatuto (objeto, fines y alcance);*
- g) Por incumplimiento a las políticas y/o normas sectoriales, previo informe del Ministerio del área.*

También fija un procedimiento administrativo expedito para la revocatoria, sin las adecuadas garantías del debido proceso y defensa; dejando en manos del Ministerio de Autonomías la revocatoria de la personalidad jurídica, con lo que se procede a la disolución de la OSC.

En Ecuador, se aprobó el Decreto 193 de octubre de 2017, buscando racionalizar las causales de disolución, y se establece un derecho de impugnación frente a decisiones arbitrarias o que no garantizaron el debido proceso, pudiendo las “organizaciones sociales presentar las acciones administrativas y judiciales que consideren necesarias a fin de hacer valer sus derechos” (Art. 19). No obstante, se mantiene como causal de disolución la “Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral”, lo que podría tener una interpretación con el fin de restringir el derecho ciudadano de participar en los asuntos públicos. Asimismo, para el caso de liquidación de su patrimonio, elimina la Comisión Liquidadora nombrada por el gobierno para este efecto, y le devuelve a la organización este procedimiento, conforme a lo que disponga en sus Estatutos (Art. 22).

En Panamá, por ejemplo, la legislación vigente faculta al Estado a tramitar la disolución forzosa de una organización que, sin previa presentación de pruebas, si ha sido acusada por un tercero de realizar actividades ilícitas²⁰⁵. En Argentina, la ley permite ponerle fin a una OSC cuando sea una medida *necesaria o conveniente para los intereses públicos*. En Nicaragua, la disolución se podía establecer por Decreto de la Asamblea Legislativa Nacional por “violentar el orden público”²⁰⁶, instancia política que en los últimos años ha cancelado más de 2,400 personerías jurídicas de organizaciones civiles en el

²⁰⁴ Luis Castillo Paulino, *Compendio sobre Asociaciones Civiles*, ANC, Lima, junio de 2012.

²⁰⁵ El Art. 15 del Decreto Ejecutivo 524 del 2005) señala: “Cuando se tenga información que una entidad con personería jurídica se dedique a actividades ilícitas o contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto, el Ministerio de Gobierno y Justicia realizará los trámites necesarios, para la revocatoria o disolución de la Personería Jurídica otorgada”, lo que es sumamente amplio y discrecional, ya que además no especifica el procedimiento al respecto.

²⁰⁶ Esta facultad estaba establecida en la Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro N°147 del 19 de marzo de 1992. Actualmente el Ministerio de Gobernación es quien ostenta la atribución de cancelar las personerías jurídicas de los OSFL de conformidad con la Ley N° 1127 que reforma la Ley N.º 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos Sin Fines de Lucro (OSFL) del 16 de agosto de 2022.

país²⁰⁷. Al presente, esto se ha agravado bajo la Ley N° 1127 que reforma la “Ley General de Regulación y Control de Organismos sin fines de lucro” de agosto de 2022. Esta norma establece que la Dirección General de Registro y Control de Organismos Sin Fines de Lucro es la autoridad responsable de regular, controlar, supervisar y sancionar a las OSC que operan en ese país; y otorga al Ministerio de Gobernación las atribuciones de liquidar y disolver los organismos sin fines de lucro mediante la figura de Acuerdo Ministerial.

En El Salvador, las OSC pueden ser disueltas por disposición de la Ley o por Decreto del Poder Ejecutivo, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a “comprometer la seguridad o intereses del Estado”, disposiciones legales que dejan un amplio margen de discreción política e incertidumbre institucional. En el caso del Perú una causal para la disolución constituye la realización de *actividades contrarias a las buenas costumbres*, lo que constituye un criterio tan amplio y vago, que puede ser instrumentalizado discrecionalmente.

En Guatemala, el Decreto 4-2020 reforma la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y el Código Civil, disponiendo atribuciones para que el Ministerio de Gobernación por la vía administrativa, en el caso de causales vagas como “alteración del orden público” cancele la personalidad jurídica de las ONGs sin el debido proceso ante un juez independiente y sus representantes legales imputados penalmente. Por otra parte, establece el deber de adecuarse a la nueva norma en el plazo de seis meses, la ONG que no haya cumplido con la actualización de requisitos que corresponde, queda automáticamente cancelada y deberá ser disuelta (Art. 23)²⁰⁸.

La legislación dominicana²⁰⁹ prevé como una causal de disolución de las OSC, si se comprueba que una OSC se dedica, o se ha dedicado, a fines no lícitos. Para este procedimiento administrativo la Procuraduría debe completar una investigación previa, solicitar la opinión del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones Sin Fines de Lucro y citar a los representantes de la OSC cuestionada. De conformidad con el Art. 56 de la Ley 122-05, la disolución por fines no lícitos se confirma mediante decreto del Poder Ejecutivo a petición de la Procuraduría General de la República, no existiendo un proceso con las garantías de un tribunal judicial independiente e imparcial.

En una mayoría de la legislación de los países del Caribe, conforme a su vertiente basada en el *common law*, todas las personas jurídicas reconocidas de acuerdo con el *Companies Act* vigente en cada país, están sujetas a las mismas reglas de disolución forzosa previstas para el resto de los tipos de sociedad. En el caso de situaciones de disolución por orden judicial, se prevén como causales: (a) autorización de la propia entidad en ser disuelta por decisión judicial; (b) inactividad por un año; (c) incapacidad de pagar sus deudas; y (d) como resultado de una inspección donde se verificó que la situación patrimonial, así como el caso de (e) comisión de hechos ilícitos, además del no pago de impuestos y tasas establecidas; asegurándose las garantías del debido proceso y defensa efectiva.

En estos países, la mayoría de las causales establecidas tienen que ver con la calidad de la gestión institucional de las OSC, y no con su desempeño programático, cuyas evaluaciones suelen ser más políticas. Aquí, se pueden citar los casos de Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Guyana y Grenada, así como Canadá y Belice. A contramano, el caso de Jamaica, donde no mantener 21 miembros al menos es causal de disolución de *benevolent societies* bajo la *Friendly Societies Act*.

2.4.2. Sanciones proporcionales y debido proceso

Las sanciones impuestas por los Estados a las OSC sólo se aplicarán en circunstancias limitadas y previamente establecidas. Dichas sanciones serán progresivas, necesarias y estrictamente

²⁰⁷ Artículo 66. [Régimen de Nicaragua ilegaliza otras 63 ONG, en la lista hay organizaciones evangélicas y humanitarias](https://www.articulo66.com/2022/10/05/ilegalizacon-ong-nicaragua-gobernacion/), octubre 5, 2022. <https://www.articulo66.com/2022/10/05/ilegalizacon-ong-nicaragua-gobernacion/>

²⁰⁸ A la fecha de elaboración de este informe, las autoridades del Registro de Personas Jurídicas (REPEJU) no han estado aplicando esta sanción.

²⁰⁹ La Ley 122-05 para la Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro, y su Reglamento de Aplicación No. 40-08, 16 de enero de 2008.

proporcionales. Sólo se aplicarán por un tribunal imparcial, independiente y competente, por causales razonables, motivadas y probadas dentro de un proceso judicial, con todas las garantías de debido proceso. En el caso de sanciones declaradas ilícitas, las OSC tendrán derecho a la reparación del daño sufrido, incluyendo medidas de restitución y garantías de no repetición.

Existe un nuevo grupo de causales que ha venido tensionando el régimen de disolución en varios países de la región, en relación con establecer la sanción de disolución forzosa como efecto de la responsabilidad penal de las personas jurídicas condenadas por legitimación de ganancias ilícitas y financiamiento del terrorismo. Por una parte, estas sanciones pueden ser impuestas por la vía administrativa, por autoridades del Ejecutivo, como son las Unidades de Investigación Financiera, que en varios casos no suelen tener las condiciones de independencia, ni cumplir las garantías del debido proceso. En este ámbito de ambigüedad, se requieren avanzar en criterios y procedimiento precisos, que sea conformes con los estándares internacionales de la GAFI.

En Nicaragua, la Ley N° 1127 que reforma la Ley N.º 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos Sin Fines de Lucro (OSFL) del 16 de agosto de 2022 establece que la Dirección General de Registro y Control de OSFL, podrá aplicar las sanciones administrativas de multa, intervención y suspensión, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan. Asimismo, se dispone que es atribución del Ministerio de Gobernación la cancelación de la personalidad jurídica de la OSFL nacionales, por causales tan vagas como “promover campañas de desestabilización” o desarrollar “actividades partidarias”, que están siendo usada de manera arbitraria con el fin de restringir los derechos de asociación y participación en los asuntos públicos; casos en los que además el patrimonio de la OSFL pasa forzosamente al Estado, lo que constituye una confiscación como castigo político.

Finalmente, un aspecto crítico a resaltar en cuanto la disolución compulsiva o cancelación de la personalidad jurídica de las OSC, es cuando esta viene como efecto sancionatorio, agravado cuando las OSC no tuvieron previamente la posibilidad de impugnar, controvertir o apelar esa decisión con las debidas garantías procesales; así como cuando se esa sanción no contemplaba un régimen de sanciones intermedias de tipo progresivo, gradual y/o proporcional a la infracción observada, como por ejemplo, el caso de Guatemala, donde el Decreto 04-2020 autoriza la imposición de sanciones administrativas, incluida la cancelación de la organización, de conformidad a circunstancias establecidas en un simple reglamento y a criterio de un autoridad administrativa, sin un proceso de revisión judicial previo²¹⁰.

3. Conclusiones y recomendaciones

En este estudio del marco legal nacional se puede concluir que existen diversos modelos normativos en los Estados parte de la OEA para regular la creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de las entidades civiles sin fines de lucro, pero también algunos principios, comunes y mínimos necesarios para garantizar el derecho de todas las personas de participar libremente y ejercer la libertad de asociación.

En varios países de la región se ha podido identificar que el sistema de notificación para el reconocimiento de la personalidad jurídica garantiza mejor el derecho y libertad de las personas a crear, formar y registrar una asociación civil, ya que se funda en la autonomía de la voluntad y la libertad contractual de sus miembros. Por otra parte, este informe también muestra que cuando el procedimiento de creación y registro de una entidad civil es regulado por un marco legal de tipo administrativo, bajo tuición de los órganos ejecutivos, existe mayor margen para la discrecionalidad y la interferencia política sobre la vida interna de las organizaciones de la sociedad civil.

También se puede concluir que una ley congruente con los estándares internacionales en sí misma tampoco significa un sistema registral idóneo si no se implementa de manera correcta – por ejemplo, el caso de Honduras donde ha habido un esfuerzo para mejorar la implementación de una ley bastante favorable, pero sus prácticas no siempre han sido las más transparentes y conforme a las reglas

²¹⁰ Decreto 4 -2020 y Código Civil, Decreto Ley N° 106.

establecidas. Así, el marco legal primario, como los Códigos Civiles de muchos países, suelen establecer un marco más neutral, pero la legislación derivada como aquellas normas de Registro de Agentes Extranjeros y la Ley Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo cambian la naturaleza del marco legal. A nivel práctico, como se aprecia en varios países, esta normativa es mucho más influyente en la operación, financiamiento y disolución de asociaciones.

De estudio de la práctica nacional en los países de la OEA, y a la luz de los estándares internacionales, se puede concluir algunos principios generales que pueden ser de aplicación común en la región:

Principio 1

Ejercicio de la libertad de asociación

El ejercicio de la libertad de asociación comprende el derecho de participar en la creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro.

Principio 2

Autonomía de la voluntad

Las entidades civiles sin fines de lucro nacen y se gobiernan por la voluntad de sus fundadores, asociados o miembros, ejercida de manera libre y autónoma.

Principio 3

Principio de legalidad

El ciclo de vida de las entidades civiles sin fines de lucro estará regulado principalmente por leyes o códigos aprobados por el órgano legislativo, en todo aquello que sea necesario y razonable para una sociedad democrática.

Principio 4

Procedimientos de registro sencillos y transparentes

Los procedimientos de creación y registro serán sencillos, oportunos, claros y no discriminatorios ni discrecionales. La ley establecerá de forma precisa los requisitos y documentos que se debe presentar para obtener y mantener el reconocimiento de la personalidad jurídica, estableciéndose con precisión los procedimientos, plazos y costos de su tramitación.

Principio 5

Reconocimiento y regulación por una agencia del Estado independiente y autónoma

El registro público o las agencias del Estado que reconocen y regulan la personalidad jurídica de las entidades civiles deberán ser independientes y autónomas, y brindarán sus servicios con profesionalismo, imparcialidad y transparencia.

Principio 6

Libertad de funcionamiento

Las entidades civiles sin fines de lucro pueden cumplir funciones de objeto amplio y en materia de interés público y/o el beneficio mutuo de sus miembros, sin más restricciones que las permitidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, ni interferencias ilegítimas o arbitrarias.

Principio 7

Libertad para buscar, conseguir y utilizar recursos

Las entidades civiles sin fines de lucro tienen la libertad de buscar, solicitar, obtener y utilizar financiamiento para el logro de sus objetivos sociales, tanto de fuentes públicas como privadas, nacionales o extranjeras.

Principio 8

Control apropiado del financiamiento ilícito

La responsabilidad estatal de reglamentar actividades financieras ilícitas debe cumplirse en conformidad con las obligaciones establecidas en la Convención Americana. Las restricciones aplicadas a las civiles sin fines de lucro deben ser proporcionales al riesgo identificado, basadas en evidencia e implementadas sin limitar el trabajo legítimo del sector.

Principio 9

Acceso al financiamiento público en condiciones de equidad y no discriminación

Las entidades civiles sin fines de lucro tienen el derecho de acceder a fondos públicos que deben ser otorgados a través de sistemas transparentes, equitativos y no discriminatorios, estando sometidos a las reglas generales de rendición de cuentas y de responsabilidad de sus representantes legales.

Principio 10

Régimen tributario especial

Las entidades civiles sin fines de lucro podrán acceder a beneficios tributarios acordes a su naturaleza no lucrativa, sin discriminación.

Principio 11

Sanciones proporcionales y debido proceso

Las sanciones impuestas por los Estados a las OSC sólo se aplicarán en circunstancias limitadas y previamente establecidas. Serán progresivas, necesarias y estrictamente proporcionales, por causales razonables, motivadas y probadas dentro de un proceso judicial, con todas las garantías de debido proceso.

Principio 12

Disolución voluntaria y forzosa

La disolución de las entidades civiles sin fines de lucro, liquidación y disposición de sus bienes seguirá las previsiones de sus Estatutos y conforme exprese la voluntad de sus miembros. Los miembros no deben distribuir el patrimonio de la organización entre sí mismos. La disolución compulsiva, como sanción legal, será apropiada excepcionalmente, en los casos más graves que signifiquen una afectación a un interés legítimo reconocido en la Convención Americana, y cuando medidas menos restrictivas no alcancen para proteger dicho interés.

Anexos:

- I. Matrices sobre legislación nacional
 - a. [Matriz 1](#)
 - b. [Matriz 2](#)
- II. [Matriz de estándares internacionales](#)