



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

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

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

Disclaimers

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

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

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

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA

Nicaragua



Yamil Zúñiga Montenegro

**Yamil Zúñiga
Montenegro**

Doctor en Derecho de la Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua. Se desempeña como Asesor Jurídico de la Fundación Augusto C. Sandino (FACS) y de la Federación de Organismos no Gubernamentales de Nicaragua (FONG). Además, es consultor especializado en asuntos de ONGs.

INDICE

Introducción

- I. Concepto y características de las OSFL**
- II. Régimen jurídico general que rige a las OSFL**
 - A. Disposiciones constitucionales
 - B. Clasificación de las OSFL
 - C. Fines y objetivos según la Ley 147
 - D. Procedimientos de constitución y registro
 - E. Facultades de las OSFL para contratar y realizar actividades económicas
 - F. Disolución de las OSFL. Extinción y destino del patrimonio
 - G. Órganos que participan en la constitución de las OSFL
 - H. Procedimientos especiales en la constitución de las OSFL
 - I. OSFL sujetas a la Superintendencia de Bancos
- III. Régimen tributario aplicable a las OSFL y acceso a fondos públicos**
 - A. Régimen tributario aplicable y restricciones para las OSFL
 - B. Privilegios tributarios para los donantes
 - C. Acceso a recursos estatales
- IV. Control y supervisión estatal**
 - A. Control del Ministerio de Gobernación
 - B. Control del Ministerio de Cooperación Externa
 - C. Control del Ministerio de Finanzas
 - D. Control de la Superintendencia de Bancos
 - E. Otros controles
 - F. ¿Existe control político sobre las OSFL?
 - G. Participación del Estado en el funcionamiento de las OSFL
 - H. Situación de las OSFL extranjeras

V. Controles internos de las OSFL

- A. Fases
- B. Formas de garantizar la confiabilidad y transparencia de las OSFL
- C. ¿Existen mecanismos de autorregulación del sector?

VI. Análisis crítico del consultor

- A. Respuesta del Derecho y de la legislación a la acción de las OSFL
- B. Incidencia de las tendencia macroeconómicas y polfticas
- C. Iniciativas de reformas a la legislación

VII. Conclusiones y recomendaciones

- A. Conclusiones
- B. Recomendaciones

Bibliografía

 [Indice del documento](#) 



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****Introducción**

El presente documento tiene como objetivo, brindar una visión completa y clara, del universo de normas jurídicas que regulan el nacimiento, funcionamiento y extinción, de las Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro en Nicaragua, especialmente las identificadas como Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) también conocidas, como Organismos No Gubernamentales (ONGs), denominación que si bien no es jurídica, es la que comúnmente identifica a las entidades protagonistas del presente estudio. Para efectos del presente estudio, usaremos la denominación Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL).

El avance económico, acontecido en los países desarrollados, durante la segunda mitad del presente siglo, aunado al surgimiento de un interés humanitario, observado especialmente en Europa, dio lugar a la institucionalización e incremento de políticas de cooperación, dirigidas a apoyar los esfuerzos de los países del llamado "tercer mundo", que luchan por romper las barreras de la pobreza y potenciar su desarrollo. Lo anterior tuvo como una de sus consecuencias, el surgimiento en dichos países de entidades particulares, que de forma independiente de los gobiernos, se dedicaron al acompañamiento y apoyo económico y técnico de los sectores poblacionales mas desprotegidos, siendo por ello, las contrapartes ideales de los países y organismos cooperantes.

En Nicaragua las OSFL surgieron en las décadas de los sesenta y setenta en un número bastante reducido y específicamente ligadas a grupos políticos o religiosos, pero fue hasta los años ochenta y como producto del entusiasmo provocado en el mundo de la cooperación no gubernamental, por el proceso revolucionario nicaragüense, que su número y accionar creció considerablemente.

El aporte de las OSFL ha tenido y tiene un impacto muy considerable, en los esfuerzos para mitigar la pobreza y en la promoción al desarrollo, de los sectores más desprotegidos de Nicaragua. Los recursos que ingresan al país por la vía de la cooperación no gubernamental, representan un porcentaje muy considerable, del total de ingresos percibidos por las distintas vías, incluyendo el producto de las exportaciones. Esta realidad ha sido plenamente reconocida, por los distintos organismos financieros internacionales y por funcionarios de los diferentes gobiernos. Sin embargo la importancia cuantitativa y cualitativa, que el accionar de las OSFL tiene para el país, no se corresponde con la debilidad e incoherencia, del ordenamiento jurídico que las rige .

El presente estudio permitirá conocer puntualmente, la realidad jurídica de las OSFL en Nicaragua, señalando los vacíos y deficiencias existentes y finalmente presentando las recomendaciones pertinentes.

Esperamos que este esfuerzo proporcione elementos suficientes, para el análisis jurídico de la legislación nicaragüense, presentando experiencias y principalmente, motivando a los sectores interesados, a la búsqueda de soluciones jurídicas, que permitan equilibrar y concertar los legítimos intereses de los gobiernos, de las OSFL y de los otros sectores de la Sociedad Civil, mediante la promulgación y aplicación de leyes y reglamentos modernos y eficaces, que coadyuven y fortalezcan, las legítimas iniciativas, encaminadas a solucionar los agudos problemas de pobreza y subdesarrollo, que flagelan a nuestro pueblo.

[Índice de Nicaragua](#)

II [Índice del documento](#) **II**



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****I. Concepto y Características de las OSFL**

Tanto la doctrina como la jurisprudencia nicaragüense, carecen de análisis jurídicos que aporten elementos suficientes, para conceptualizar y caracterizar desde ese campo, a las Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro. Por ello en el ámbito académico, la discusión y estudio de tales aspectos, tienen como punto de partida, los elementos que en tal sentido nos aporta la doctrina extranjera.

Los seres humanos por naturaleza, tienden a agruparse, cuando poseen intereses en común. Para que estos grupos funcionen dentro de la sociedad, se requiere cierta legitimación, exigida por el sistema jurídico, que ha creado para tales efectos, la figura de la "Persona Jurídica", entendiéndola como una entidad, formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones" (Castan). La personalidad jurídica, es el reconocimiento que otorga el Estado a una persona, sea natural o jurídica, de su capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.

Existen diversas teorías, que han tratado de explicar la naturaleza de la personalidad jurídica, así tenemos la de la ficción, la de los derechos sin sujeto y la realista, propuestas por juristas destacados, Savigny, Brinz y Otto Gierke respectivamente.

La legislación nicaragüense hace énfasis, en que la personalidad jurídica, es una condición que se adquiere, en virtud de una disposición contenida en la ley. Así lo establece el Art.79 del Código Civil, el cual determina que: "Ninguna asociación o corporación tiene personalidad jurídica, si no ha sido creada o autorizada por la ley". Un concepto similar esta contenido en la Ley General sobre Personas Jurídicas Sin fines de Lucro (Ley 147), que posteriormente analizaremos, la que expresamente en su Art. 2, establece que la personalidad jurídica se gozara "una vez que se llenen los requisitos establecidos en la ley".

El jurista nicaragüense Dr. Carlos Callejas Moreira en su tesis de doctorado que data del año 1947, establece como tesis que : "Las personas jurídicas son la resultante o producto de la realidad social, su naturaleza es independiente de la voluntad del legislador".

El Código Civil de Nicaragua, en su Art.3 señala, que: "Llamase personas jurídicas, las asociaciones o corporaciones, temporales o perpetuas, fundadas con algún o por algún motivo, de utilidad publica y particular conjuntamente, que en sus relaciones jurídicas presenten una individualidad jurídica".

Si bien nuestro Código Civil no lo indica, sabemos que las Personas Jurídicas o Morales, se subdividen en dos grandes grupos: Personas Jurídicas de Derecho Publico y Personas Jurídicas de Derecho Privado. Las primeras tienen su ámbito en el Estado. Las Personas Jurídicas de Derecho Privado pueden ser Civiles o Mercantiles. Son civiles, las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Sindicatos, entre otras. Son Mercantiles, según el código de Comercio vigente, la Sociedad en Nombre Colectivo, Sociedad Anónima etc., pertenecientes por ende a la esfera comercial.

Algunas personas jurídicas, nacen con fines de lucro, pero existen otras, con la particularidad de no tener fines lucrativos, en contraposición con las sociedades civiles y mercantiles, cuya razón de ser es el lucro. En otras palabras la Persona Jurídica Sin Fines de Lucro, es una "asociación de personas, no de capitales como las sociedades mercantiles, y además que no persiguen fines lucrativos sino de beneficencia social o comunal". Por ello las Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, se ubican dentro de las Personas Jurídicas de Derecho Privado de tipo Civil.

De conformidad con la Ley General sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (Ley 147) vigente en Nicaragua, dentro del grupo de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, existen las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Confederaciones. Esta ley y su contenido será debidamente analizada, en el

Capítulo siguiente.

Las personas jurídicas sin fines de lucro, conforman un universo de múltiples formas asociativas, cobijadas bajo la Ley antes mencionada. No existe en Nicaragua una legislación específica para las llamadas Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL), las que para efectos de este estudio entenderemos, de conformidad con la definición establecida por el Banco Mundial, como "Organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios sociales básicos, o realizar actividades de desarrollo de la comunidad" (Carpio).

La legislación nicaragüense, no establece claramente, un concepto particular para las OSFL ni las define. Lo anterior constituye, un vacío de nuestra legislación que debe ser subsanado. Ante tal situación, resulta difícil conceptualizar, definir y enunciar, los principios básicos que determinan la naturaleza de las OSFL. Como resultante y en base al análisis deductivo, podemos identificar los principios que determinan la naturaleza y condición jurídica de las OSFL, a saber:

a.- **Ausencia de Lucro.** Es el principio fundamental, que determina la naturaleza de las OSFL en Nicaragua. Todo el sustento jurídico de las mismas, esta constituido por dicho principio. Tanto el Código Civil como la Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (Ley 147), parten de este principio, aunque no lo definen, para otorgar vida jurídica a las mismas.

b.- **Reconocimiento jurídico,** a través del procedimiento, que la Ley 147 establece, para la obtención de la Personalidad Jurídica.

c.- **Independencia del Estado y del Gobierno.** Principio que en la practica se torna relativo, en tanto desde el Gobierno se promueve la formación de OSFL, "afines" a los intereses del partido en el poder.

d.- **Objetivos orientados, a la promoción social y desarrollo.** Esto lo determina la voluntad de los fundadores, al establecer en el acto constitutivo, el objeto de la OSFL. En nuestra legislación no existe ninguna clasificación, de las actividades a las que pueden dedicarse las OSFL, por lo que su objetivo esta limitado únicamente, por la licitud de sus actividades y por la ausencia de lucro en las mismas.

[Índice de Nicaragua](#)

II [Índice del documento](#) II



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****II. Régimen Jurídico General Que Rige a las OSFL****A) Disposiciones Constitucionales**

La Constitución Política de Nicaragua, establece en su artículo 49 que:

"En Nicaragua, tienen derecho de constituir organizaciones, los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones, según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad.

Estas organizaciones se formaran de acuerdo a la voluntad participativa y colectiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán tener o no carácter partidario según su naturaleza y fines" (el subrayado no es del original).

Como podemos observar, el precepto constitucional, es de carácter general, reconociendo el derecho de asociación de los nicaragüenses. No existe en la Constitución ninguna disposición, que haga referencia particular a las OSFL.

El Artículo 138, inciso 5 de la Constitución Política vigente, al hablar de las facultades de la Asamblea Nacional, expresa que está facultada para otorgar y cancelar la personalidad jurídica a las asociaciones civiles. El inciso 21 del mismo artículo, permite a la Asamblea conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país.

El Artículo 5 establece los principios de la nación nicaragüense, dentro de los cuales se encuentran, la libertad, justicia, respeto a la dignidad de la persona humana, el pluralismo político, social y étnico, el reconocimiento a las distintas formas de propiedad, la libre cooperación internacional, el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos, entre otros.

El Artículo 98 dice que: "...la función principal del Estado en la economía, es desarrollar materialmente el país, suprimir el atraso y la dependencia heredados, mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez mas justa de la riqueza".

El artículo 99 expresa que:

"El Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país y como gestor del bien común, deberá garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación. Es responsabilidad del Estado proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y de gestión económica y empresarial privada, estatal, corporativa, asociativa, comunitaria y mixta para garantizar la democracia económica y social.

El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares. Se reconoce el rol protagónico de la iniciativa privada, la cual comprende, en un sentido amplio, a grandes, medianas y pequeñas empresas, micro empresas, empresas cooperativas, asociativas y otras..." (el subrayado no es del original).

El artículo 103 manifiesta que:

"El Estado garantiza la coexistencia democrática de las formas de propiedad publica, privada, cooperativa, asociativa y comunitaria, todas ellas forman parte de la economía mixta, están supeditadas a los intereses superiores de la nación y cumplen una función social".

El artículo 46 otorga rango constitucional, a los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana

de Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

Las disposiciones constitucionales anteriormente citadas, si bien no hacen referencia expresa a las OSFL, consignan una serie de principios y derechos, que en una u otra forma pueden ser invocados por las OSFL, en el desarrollo de sus distintas actividades, por lo que su ejercicio es de gran importancia para las mismas.

B) Clasificación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

El Código Civil vigente desde 1904, regula en el Libro I, Título I, todo lo relacionado a las Personas en General y en el Capítulo XIII lo relacionado con las Personas Jurídicas, las que clasifica como Asociación o corporación, aunque este ultimo termino no tuvo ninguna aplicación practica. Estas disposiciones legales mantienen su vigencia en forma supletoria para las OSFL, en lo que no este previsto en la denominada Ley 147.

En Nicaragua, las OSFL están reguladas por la "Ley General sobre Personas Sin Fines de Lucro, Ley No. 147 del 6 de Abril de 1992, publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 102 del 29 de Mayo de 1992, la que consta de treinta artículos. Para efectos del presente trabajo, la identificaremos como LEY 147.

Dicha Ley 147, en su artículo primero establece el objeto de la misma, siendo el de regular, ".....la constitución, autorización, funcionamiento y extinción de las personas jurídicas civiles y religiosas que sin fines de lucro existen en el país".

Esta Ley en su artículo 2 clasifica a las OSFL en asociaciones, fundaciones, federaciones y confederaciones, sean civiles o religiosas.

Es oportuno hacer notar que esta Ley no proporciona la definición de Persona Jurídica Sin Fines de Lucro, solamente las clasifica.

En sus artículos 4 y 5 define los términos "Fundación, Federación y Confederación", pero curiosamente no hace ninguna definición del termino "Asociación"

Según el artículo, 4 "Las Fundaciones son personas jurídicas, no ligadas a la existencia de socios, cuyos elementos esenciales consisten en un patrimonio destinado a servir una finalidad de bien publico y una administración reglamentada".

El artículo 5 de dicha Ley, establece que la Federación, es la unión de dos o mas Asociaciones con personalidad jurídica, la cual adquiere una nueva personalidad jurídica independiente de la personalidad de las entidades que la componen. La Confederación es la unión de dos o mas Federaciones y adquiere una personalidad jurídica propia .

C) Fines y objetivos de las OSFL según la Ley 147

La Ley 147 objeto de nuestro análisis, es una ley estrictamente procedimental y no conceptual y por ello sumamente limitada. Por lo que no establece en ninguno de sus artículos, los fines y objetivos que deben tener las personas jurídicas sin fines de lucro. Señalábamos anteriormente, que en la legislación nicaragüense no existe una definición, de lo que son las personas jurídicas sin fines de lucro, igual omisión se da en cuanto a sus fines y objetivos.

La situación antes apuntada nos permite hacer algunas afirmaciones de carácter deductivo:

Por una parte y partiendo de su propia naturaleza jurídica ,las OSFL en Nicaragua tienen como condición fundamental, el no lucro, en el desempeño de sus actividades. Condición que es de carácter universal.

Desde otro punto de vista, sus fines y objetivos, están determinados únicamente, por la licitud de los mismos y dependen exclusivamente de la voluntad de sus fundadores, quienes plasman sus fines y objetivos en el mismo acto constitutivo de la OSFL. Así lo indica el Art. 8 de la Ley 147, el cual establece los requisitos que debe contener la Escritura Publica de constitución, el cual establece, que en dicha Escritura se debe indicar "La naturaleza, objeto, finalidad y denominaciones de la entidad que se constituye..." (literal a) Art.8).

Es decir que los fines y objetivos que una OSFL puede tener en Nicaragua, solamente están limitados por la legitimidad de los mismos, cualquier actividad puede ser desarrollada bajo la cobertura de OSFL, siempre y cuando la misma sea lícita y los beneficios de las mismas no constituyan lucro para los asociados, es decir que la OSFL cumpla con el principio fundamental de "no lucro". No existe pues en nuestra legislación una clasificación o categorización de los fines y objetivos a los cuales deba limitarse una OSFL.

D) Procedimientos de Constitución y Registro de las OSFL

Constitución

La constitución y consecuente otorgamiento de la personalidad jurídica a las OSFL, presenta algunas particularidades, poco usuales en la legislación comparada. En tanto una vez realizado el acto constitutivo, el otorgamiento de la personalidad jurídica se obtiene por medio de las Asamblea Nacional, revistiendo el acto de otorgamiento, una formalidad y procedimiento igual al proceso de formación de la ley.

La Ley 147, establece en su Capítulo II Art. 6 y siguientes, los requisitos y procedimientos para la constitución y otorgamiento de la personalidad jurídica. Los cuales podemos identificar en dos momentos:

a) El acto constitutivo, que debe realizarse en Escritura Publica. El artículo 8 establece los requisitos que debe contener dicha Escritura, a saber:

- La naturaleza, objeto, finalidad y denominaciones de la entidad que se constituye, así como el nombre domicilio y demás generales de ley de los asociados y fundadores.
- Sede de la Asociación y lugares donde desarrollará su actividad.
- El nombre de su representante o representantes.
- El plazo de duración de la Persona jurídica.

b) El acto de otorgamiento de la personalidad jurídica por la Asamblea Nacional. El artículo 6 de la ley en mención, estipula que la personalidad jurídica, "será otorgada y cancelada por la Asamblea Nacional".

El artículo 7 de la misma indica que los interesados en la concesión de una Personalidad Jurídica "harán ante El Secretario de la Asamblea nacional una solicitud y exposición de motivos, firmada y presentada por uno o varios representantes (diputados), ante la Asamblea Nacional, adjuntando el testimonio de la Escritura Publica de constitución y dos copias del mismo". Aunque este artículo no lo prescribe, también se debe presentar copia de los Estatutos.

La disposición anteriormente anotada, establece el siguiente procedimiento:

- La solicitud de otorgamiento de la personalidad jurídica debe hacerse directamente ante la Asamblea Nacional.
- Es necesario acompañar la solicitud, con una Exposición de Motivos firmada por uno o más diputados, lo cual le da el carácter y procedimiento de iniciativa de ley. La Exposición de motivos deberá expresar la fundamentación de la persona jurídica que se desea constituir, la importancia y efecto de su existencia para la vida civil o religiosa del país. (Art.9).

- Dentro de un periodo de quince días, la Secretaria de la Asamblea Nacional, determina si la solicitud cumple o no, con los requisitos prescritos en el Art. 3 de la ley en referencia. Si no los cumple, se devuelve a los interesados indicando las irregularidades a subsanar (Art. 10). Si la solicitud y documentos adjuntos están correctos, la Secretaria de la Asamblea, la remite a la Presidencia de la Junta Directiva de la misma, a fin de que sea incluida en la agenda de la reunión, del plenario de la Asamblea, en cumplimiento al procedimiento que señala el Estatuto General de la Asamblea (Art.10).

- Una vez en agenda, la solicitud es sometida a la consideración del plenario, quien de conformidad con el Estatuto interno de la Asamblea remite la solicitud a la Comisión de Gobernación y Justicia, a fin de que esta emita el correspondiente dictamen.

- Si el dictamen de la comisión es favorable, la solicitud se somete nuevamente a plenario para la aprobación del mismo.

- Es oportuno explicar, que el procedimiento, para la aprobación de solicitudes de personalidad jurídica, por parte de la Asamblea Nacional depende de su inclusión en la agenda de la Asamblea y de la emisión del dictamen de la Comisión correspondiente. Usualmente por normas internas de la Asamblea y en vista del volumen de solicitudes, cada quince días, dependiendo de las prioridades, se incluye en agenda de puntos a discutir, las solicitudes de aprobación de personalidades jurídicas, las cuales normalmente se agrupan, para aprobar varias a la vez. Realmente, la decisión de aprobar o no el otorgamiento de la personalidad jurídica, esta determinado por el dictamen de la Comisión de Gobernación, que es la instancia que efectivamente decide. Cuando la solicitud llega al plenario con dictamen favorable de la Comisión, su aprobación por el plenario es automática y los diputados no la discuten, salvo casos muy excepcionales, en los que generalmente existen consideraciones de orden político.

- Una vez otorgada la personalidad jurídica por la Asamblea, se emite el correspondiente decreto legislativo, el cual debe ser enviado al Presidente de la República para ser sancionado y enviado a su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Con ello finaliza el procedimiento de otorgamiento de la personalidad jurídica de la OSFL y se pasa a la etapa de registro que luego explicaremos.

El procedimiento, para el otorgamiento de la personalidad jurídica de las OSFL, que hemos expuesto y que obviamente se muestra difícil, al involucrar a la Asamblea Nacional y demandar un proceso similar al de la formación de la ley, en la practica y según opinión de distintos sectores, es aceptable.

Los argumentos a favor indican, que tal procedimiento evita en gran medida, la dependencia de la voluntad, muchas veces arbitraria, de funcionarios de gobierno que según legislaciones de otros países, son los encargados de otorgar la personalidad jurídica.

Además, con este mecanismo, se tiene la posibilidad de gestionar ante diputados de distintas tendencias políticas e intereses, su apoyo para el otorgamiento de la personalidad jurídica y en el caso de problemas para el otorgamiento, existen más posibilidades de discutir y argumentar lo pertinente, precisamente por la pluralidad de diputados que componen la Asamblea. Y así no queda sujeta la solicitud, a la voluntad de una sola instancia gubernamental.

En cambio hay quienes opinan, calificando dicho procedimiento de muy engorroso y que limita las posibilidades de ciudadanos que no tienen relaciones con diputados, ni los recursos económicos para cubrir los costos de abogados, para lograr la presentación de su solicitud ante la Asamblea Nacional, con la consiguiente exposición de motivos, que debe ser firmada al menos por un diputado.

Considerando los argumentos en pro o en contra, la realidad nos indica, que hasta la fecha en Nicaragua, son muy pocas las denegaciones de otorgamiento de personalidad jurídica, que se han producido y efectivamente cada año se

aprueban, gran cantidad de solicitudes, a pesar de lo engorroso del procedimiento y del período de duración del mismo, estimado más o menos en seis meses como promedio, dependiendo del grado de gestión y relaciones que se tengan a nivel de la Asamblea Nacional.

Si la solicitud de otorgamiento de personalidad jurídica no es aprobada por la Asamblea Nacional, el interesado debe esperar hasta la próxima legislatura (un año) para someter nuevamente su solicitud y pedir la reconsideración del rechazo.

Registro

La Ley 147 en su artículo 14, establece que "El Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, será el encargado de la aplicación de esta ley".

El Art. 15 establece que dicho Departamento, "llevará el Registro de las personas jurídicas sin fines de lucro, donde deberán inscribirse, todas las entidades jurídicas establecidas en el país, a que se refiere esta Ley. A toda persona jurídica registrada le será extendido un número identificativo perpetuo que deberá usar en todas sus documentaciones y operaciones legales".

El Art. 16 indica que, "Los Ministerios, Entes Gubernamentales y Registros Públicos que por Ley deban tramitar documentos referentes a Personas Jurídicas contempladas en esta Ley, no los tramitaran, si no se comprueba, que están inscritas en el Registro de Personas Jurídicas sin fines de lucro del Ministerio de Gobernación y se presenta su número respectivo".

Para obtener la inscripción, a que se refieren los artículos antes citados, los interesados deben presentarse, ante el Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, con los siguientes documentos:

- a) Testimonio original de la Escritura Publica de constitución.
- b) Un ejemplar de La Gaceta, Diario Oficial, en que se publicó el Decreto Legislativo por el cual se le otorgó la personalidad jurídica a la OSFL.
- c) Copia de los Estatutos de la OSFL.
- d) Listado con nombres , apellidos, dirección y teléfono de los directivos de la OSFL.

Al presentar la copia de los Estatutos, el Departamento en mención, le otorga a estos categoría de Proyecto de Estatutos, ya que los mismos son revisados y si se encuentran inconsistencias, errores o deficiencias técnicas, le son devueltos al organismo para las respectivas enmiendas. De tal manera que no se procede a registrarlo hasta que se subsanen los errores.

Una vez aprobados los Estatutos el Departamento procede a efectuar el registro de la OSFL, asignándole un número perpetuo y entregándole una Certificación o constancia de que la entidad esta registrada con el número correspondiente.

El tiempo que dura el trámite de registro, es normalmente largo, aproximadamente de tres a seis meses, debido entre otras cosas a la acumulación de trabajo y a la carencia de medios técnicos y limitado personal con que labora ese Departamento, así como el volumen muy considerable de solicitudes de registro que se presentan ante el mismo.

Es oportuno observar que en el articulado de la Ley 147 se observa una aparente contradicción en cuanto a las facultades del Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, pues mientras el Art. 14 de la misma dice que, "será el encargado de la aplicación de esta Ley", lo cual podría entenderse como la asignación de facultades amplias. El artículo 16 de dicha Ley, dice que el Departamento, "se limitara a registrar las personalidades Jurídicas a que se refiere esta ley".

Es decir que no esta claro el alcance, de las facultades del Departamento en mención, en cuanto a su tarea de ser el organismo de gobierno, encargado de supervisar, el accionar de las OSFL.

E) Facultades de las OSFL para contratar y realizar actividades económicas

Nuestro Código Civil, aun vigente, en su Art. 1 taxativamente dice: "Es persona todo ser capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones". El Art. 2 del mismo, define las personas físicas o naturales. Su Art. 3 se refiere a las personas jurídicas diciendo "Llámanse personas jurídicas, las asociaciones o corporaciones, temporales o perpetuas, fundadas con algún fin o por algún motivo de utilidad publica, o de utilidad pública o particular conjuntamente, que en sus relaciones civiles representan una individualidad jurídica".

En la sección "Concepto y características de las OSFL" analizábamos y dejábamos establecida la calidad de personas jurídicas que por la Ley 147, adquieren las OSFL al otorgárseles la correspondiente personalidad jurídica, por la Asamblea Nacional, mediante el procedimiento ya explicado.

Es decir que las OSFL, como personas jurídicas y por ende como personas, son capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y por tanto de contratar.

No existe en nuestra legislación ninguna disposición que limite la capacidad de contratar de las OSFL, siempre y cuando las actividades realizadas en virtud de los contratos que celebren no violenten el principio de "no lucro" y que en el acto constitutivo de la OSFL, se hubiere expresado las actividades a las cuales se dedicara. Es decir que las OSFL según la legislación actual de Nicaragua, pueden ejercer cualquier actividad lícita y contratar ilimitadamente dentro del giro de sus actividades, pero los beneficios que dichas actividades y contratos les generen no pueden ser objeto de lucro personal para ningún asociado.

En este caso y en cuanto a las facultades ilimitadas de contratación, cabe aplicar el principio general del derecho que dice: "nadie esta obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que la ley no prohíbe". Aplicando dicho principio a las OSFL, al no existir en nuestra legislación, ninguna disposición que les prohíba celebrar determinados contratos o realizar determinadas actividades, las OSFL son absolutamente libres de contratar dentro del giro de sus actividades como se explicó antes.

Es evidente que cuando las OSFL contratan o realizan cualquier actividad, la materia del contrato y el contenido de la actividad realizada, pueden estar sujetas al cumplimiento de determinadas disposiciones como serían por ejemplo, las leyes fiscales, las de salud, comercio, etc.

En cuanto a las actividades económicas y en consonancia a lo expuesto anteriormente, las OSFL, pueden realizar cualquier tipo de actividades de esta índole, sin que exista hasta ahora, ninguna disposición legal que lo impida. Haciendo énfasis nuevamente en la condición *sine qua non* del "no lucro", entendiéndolo como la prohibición, de que los beneficios que generen dichas actividades, sean aprovechados particularmente por los asociados.

Actualmente en Nicaragua, existen diversas OSFL que realizan diferentes actividades económicas, en los campos financiero, de comercio, turismo, agropecuario, etc. Actuando en ellos como verdaderos agentes económicos. Actividades que les permiten canalizar recursos, para financiar distintos proyectos de carácter social y como ayuda en la cobertura de sus gastos administrativos.

F) Disolución de las OSFL. Extinción y destino del patrimonio

Disolución

Las causales para la disolución de una OSFL, están determinadas por dos

situaciones:

a) Cuando la causal de disolución esta previamente establecida en el acto constitutivo y en los estatutos.

En este caso los fundadores de la OSFL han determinado de previo las causales de disolución, como seria por ejemplo, la duración en el tiempo de la asociación. Es decir, si en la Escritura de constitución se determinó, que la duración de la asociación seria por un numero especifico de años, al cumplirse estos, se procedería a la disolución. O bien si la OSFL tenia por objeto, una actividad especifica y al cumplirse ésta, se operaría la disolución.

b) Cuando la disolución tiene como causal una sanción. En cuyo caso sería producto de la cancelación de la personalidad jurídica, decretada por la Asamblea Nacional, al haber incurrido la OSFL, en una o más de las causales establecidas en la Ley 147.

Efectivamente el Art. 24 de la Ley 147, establece las casos en que la personalidad jurídica de las OSFL puede ser cancelada, únicamente por la Asamblea Nacional. Por considerarlo pertinente, transcribiré a continuación dicho artículo.

"Artículo 24.- La Personalidad Jurídica de las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Confederaciones, sujetas a esta Ley, podrá ser cancelada únicamente por la Asamblea Nacional, mediante el mismo procedimiento de su otorgamiento y previa consulta con el Ministerio de Gobernación, en los siguientes casos:

- a) Cuando fuere utilizada para la comisión de actos ilícitos.
- b) Cuando fuere utilizada para violentar el orden público.
- c) Por la disminución de los miembros de la Asociación a menos del mínimo fijado por esta Ley.
- d) Por realizar actividades que no correspondan a los fines para que fueron constituidas.
- e) Por obstaculizar el control y vigilancia del Departamento de Registro y Control de Asociaciones, habiéndosele aplicado de previo, las medidas establecidas en el Artículo 22.
- f) Cuando sea acordado por su órgano máximo de acuerdo a sus Estatutos "

Extinción y destino del Patrimonio

La Ley 147 en su Art. 25 establece que una vez cancelada una personalidad jurídica, los bienes y acciones propiedad de una OSFL, en primer lugar, tendrán el destino que estuviere previsto en la Escritura de constitución y estatutos. Es decir que en este caso son los propios fundadores, quienes deciden en el acto constitutivo, dicho destino.

A continuación el artículo citado expresa, que si no se hubiese dispuesto nada en la Escritura constitutiva o estatutos, los bienes de la OSFL cuya personalidad jurídica se canceló, pasan a ser propiedad del Estado. Ante la ausencia de una decisión de los asociados en tal sentido, el Estado asume la propiedad de los bienes. Lo anterior es para evitar que en caso de disolución, se produzcan situaciones confusas, que puedan dar lugar a aprovechamiento y lucro personal.

G) Organos que participan en la constitución de las OSFL

Exponíamos en un punto anterior de este estudio, que la constitución de las OSFL tiene su origen en un acto de voluntad de sus fundadores, plasmado en una Escritura Publica. A partir de ese acto y para obtener la calidad de persona jurídica, se inicia la participación de los organismos del Estado, primero con el

otorgamiento de dicha personalidad a través de la Asamblea Nacional, quien decide y concede por medio de un decreto legislativo, la personalidad jurídica solicitada.

Por tanto es la Asamblea Nacional el primer poder del Estado que interviene en el nacimiento de las OSFL.

A continuación y conforme el procedimiento ya explicado, se produce la participación del Poder Ejecutivo, por medio del Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, quien procede a efectuar el registro de la OSFL, precedido por la aprobación de sus estatutos y asignación del número perpetuo.

La Ley 147 en su Capítulo I "Constitución y Autorización", consagra la participación de la Asamblea Nacional, en el otorgamiento de la personalidad jurídica a las OSFL.

La misma Ley, en su Capítulo V "Organismos que aplican la Ley", establece la competencia del Ministerio de Gobernación en el proceso de constitución. Asimismo los literales a) c) y d) del artículo 13, en el cual se indican las obligaciones de las OSFL, en materia de aprobación de estatutos y registro.

Considero oportuno mencionar que de acuerdo con la Ley 147, la participación del Ministerio de Gobernación en el nacimiento de las OSFL, es determinante. Si bien la Asamblea Nacional es quien otorga la personalidad jurídica, tal hecho jurídico no es suficiente para que una OSFL opere legalmente, requiriendo para ello, cumplir con los requisitos de registro ante el Departamento de Registro y control de Asociaciones.

Si una OSFL inicia sus operaciones con la sola aprobación de su personalidad jurídica por la Asamblea Nacional, sin cumplir con la obligación de registrarse en el Ministerio de Gobernación, estaría operando ilegalmente. Y en tal caso incurriría en la causal e) del Art. 23 de la Ley 147, que establece la cancelación de la personalidad jurídica por obstaculizar el control y vigilancia del Ministerio de Gobernación.

H) Procedimientos especiales en la constitución de las OSFL

El artículo 18 de la Ley 147, establece requisitos especiales a aquellas Instituciones de Educación Superior, constituidas como OSFL, para requerir de la Asamblea Nacional el otorgamiento de la personalidad jurídica. En estos casos, el artículo antes citado dice, que además de los requisitos, que exige para todas las OSFL el artículo 7 de la mencionada ley, tienen la obligación de presentar también, copia de solicitud en la cual la OSFL solicitó, la autorización del Consejo Nacional de Universidades, para funcionar como Universidad y la Certificación emitida por el Secretario de dicho Consejo, en la que conste la resolución que autoriza el funcionamiento de la Universidad.

Asimismo las OSFL cuyos objetivos sean de carácter educativo, si proceden a organizar y operar centros educativos de niveles primario o medio, deben previamente ser autorizados tales centros por el Ministerio de Educación de acuerdo con la legislación que regula la materia educativa. Igual situación se daría para los casos de OSFL que deseen operar centros hospitalarios, clínicas, etc.

Es importante señalar una diferencia sustancial en lo antes expuesto. Para el caso de las OSFL que tengan como finalidad operar como Universidades, la misma Ley 147 establece los requisitos especiales ya señalados, como condición previa para que la Asamblea Nacional otorgue la personalidad jurídica a la OSFL, es decir que el requisito especial incide sobre la propia constitución de la OSFL. Siendo este el único caso en que la Ley 147 exige tales requisitos especiales. Para los otros casos, las autorizaciones de los organismos estatales competentes (Ministerio de Educación, Salud etc.), no inciden directamente en la constitución y otorgamiento de la personalidad jurídica de la OSFL, sino que son requisitos que se aplican a posteriori, cuando la OSFL ya constituida y con su personalidad jurídica, pretende iniciar

actividades en tales campos.

I) OSFL sujetas a la Superintendencia de Bancos

Por reciente reforma a la Ley General de Bancos y de Otras Instituciones, publicada en La Gaceta Diario Oficial, correspondiente al Dos de Junio de 1997, se creo una nueva categoría de instituciones financieras, denominadas según el Art. 2 de la reforma, "Entidades Financieras No Bancarias Sin Fines de Lucro". En virtud de ello se crea el Titulo II de la Ley citada y se reforman los Arts. 257, 258, y 259 de la misma.

La particularidad de tales entidades consiste, en que las mismas son constituidas como una persona jurídica sin fines de lucro, bajo la cobertura de Asociación Civil Sin fines de Lucro, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley 147.

Una vez constituida y otorgada la personalidad jurídica por la Asamblea Nacional, y registrada en el Ministerio de Gobernación, la entidad debe obtener la autorización para operar de la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley General de Bancos reformada.

La característica fundamental de las Entidades Financieras No Bancarias Sin Fines de Lucro, es que las mismas, "se dediquen exclusivamente al otorgamiento de créditos en forma habitual y masiva, a los sectores de la pequeña y mediana industria, producción y comercio"....

Además estas OSFL, podrán captar recursos del publico, mediante la apertura de cuentas de ahorro. Contratar prestamos con entidades financieras nacionales e internacionales. Realizar inversiones financieras, y realizar otras operaciones, a juicio de la Superintendencia de Bancos.

En el desarrollo de todas y cada una de sus actividades, estas OSFL, quedan sujetas al cumplimiento de las normas prudenciales y sistemas de contabilidad y auditoria interna, que al efecto dicte la Superintendencia de Bancos y a los controles y supervisión estricta de este organismo.

La razón de la creación de estas entidades, es precisamente y según la Superintendencia de Bancos, la de ordenar y supervisar las operaciones de otorgamiento de crédito y captación de ahorros del público que realizan algunas OSFL, sin mayores controles. Cabe señalar que es requisito para la existencia de estas entidades y para la supervisión de la Superintendencia, que la OSFL sea creada exclusivamente para otorgar crédito, y captar ahorro del público. Actualmente existen varias OSFL que además de otras actividades principales, tienen programas de otorgamiento de crédito, sin captar ahorros del público, en estos casos tales OSFL, no estarían reguladas por estas nuevas disposiciones legales, pudiendo en estos casos y de forma voluntaria, solicitar la supervisión de la Superintendencia.

De tal manera que a partir de esta ley, cualquier grupo de personas que desee crear una OSFL para otorgar crédito y captar ahorros, esta obligado a hacerlo de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Bancos. Una OSFL con tales objetivos, aun cuando obtenga su personalidad jurídica de parte de la Asamblea Nacional, no puede operar sin la subsecuente autorización de la Superintendencia de Bancos.

[Indice de Nicaragua](#)

II [Indice del documento](#) **II**



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****III. Régimen Tributario Aplicable a las OSFL y Acceso a Fondos Públicos****A) Régimen Tributario aplicable y restricciones para las OSFL**

Lo tributario, ha constituido desde hace varios años, uno de los aspectos que ha originado mayores tensiones para las OSFL.

Si bien la Legislación Tributaria Común que data de 1962, en sus diversos momentos ha contemplado, específicamente en su Art. 15, la exoneración de impuestos para las OSFL, en la práctica, la aplicación de dicha disposición se ha visto obstaculizada en numerosas ocasiones por "interpretaciones" realizadas por los funcionarios de turno, encargados de aplicar dicha ley.

Numerosos han sido los intentos de la administración tributaria, por reducir a su mínima expresión, los derechos que según la ley mencionada, le corresponden a las OSFL en dicha materia. Para ello ha hecho uso, desde simples disposiciones administrativas, hasta decretos reformativos emanados del Poder Ejecutivo, cuando este poder tenía, según disposiciones constitucionales vigentes en esa época, facultades de legislar en materia fiscal.

Las pretensiones de los gobiernos, chocaron con la tenaz oposición de las OSFL, quienes actuando al unísono, lograron revertirlas. Manteniéndose la disposición general de la Legislación Tributaria Común que disponía la exención de impuestos para las OSFL.

La Legislación Tributaria Común, como indicamos, fue promulgada el 30 de Junio de 1962. Constituye la ley marco que establece los principios y normas fundamentales que regulan el quehacer tributario.

Con fecha 4 de Junio de 1997, se promulgo la denominada "Ley de Justicia Tributaria y Comercial", su publicación y aplicación, provocó un verdadero sismo en las diferentes estructuras económicas y sociales del país. La misma tiene su origen en los compromisos adquiridos por el Gobierno de Nicaragua, con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en función de la próxima firma del denominado Programa de Estabilización y Ajuste Estructural Ampliado, comúnmente conocido como ESAF II por sus siglas en inglés.

El proceso de discusión de dicha ley en la Asamblea Nacional, movilizó a las OSFL, pues el proyecto remitido por el Ejecutivo a la Asamblea, contemplaba la reforma al artículo 15 de la Legislación Tributaria Común, en el sentido de eliminar totalmente, las exenciones de impuestos para las OSFL. Luego de una jornada ardua y de múltiples reuniones y discusiones con la Comisión Económica de la Asamblea, se logró que esta reformara el proyecto del Gobierno, en el sentido de mantener en el Art. 15 citado, las exenciones para las OSFL.

Específicamente la mencionada Ley de Justicia Tributaria y Comercial, en su Art.2 dispone la reforma de los Arts. 15 y 16 de la Legislación Tributaria Común. Particularmente el Art. 15 mencionado, en lo pertinente dice: " Art. 15. Están exentos de impuestos: 5) Las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Confederaciones civiles sin fines de lucro, que tengan personalidad jurídica reconocida, únicamente en lo que se refiere a su patrimonio e ingresos relacionados exclusivamente con el cumplimiento de sus fines propios".

Es decir que la mencionada Ley de Justicia Tributaria, al reformar el Art.15 de la Ley Tributaria Común, preservó las exenciones de impuestos para las OSFL. Con la variante que estableció la clasificación contenida en la Ley 147 y específico el alcance de dichas exenciones.

La misma Ley de Justicia Tributaria citada, realizo reformas a las leyes de Impuesto sobre la Renta (IR), Impuesto General al Valor (IGV), Impuesto Específico de consumo (IEC), Impuesto de Timbres, Arancel Temporal de Protección, Impuesto Municipal sobre Ingresos y otras disposiciones tributarias.

En lo que respecta a las OSFL, las mencionadas leyes complementarias, respetaron la disposición del Art. 15 de la Legislación Tributaria Común, en cuanto a mantener la exención para las OSFL. Con la sola excepción de la Ley del Impuesto General al Valor (IGV), la cual a pesar de que en su Art. 20 numeral X mantiene la exención de pago de dicho impuesto para las importaciones que realicen las OSFL, en lo relativo a las compras de bienes y servicios efectuadas en el territorio nacional, están sujetas al pago del IGV.

Lo anterior es una contradicción entre lo dispuesto en el Art. 15 de la Legislación Tributaria Común, que generaliza las exenciones de impuestos para las OSFL y lo dispuesto en la Ley del Impuesto General al Valor (IGV), que obliga a las OSFL a pagar ese impuesto, por todas las compras locales de bienes y servicios que realice. Esta contradicción no ha podido ser resuelta, a pesar de las gestiones efectuadas por las OSFL, quienes actualmente pagan dicho impuesto, lo que se considera una arbitrariedad del Gobierno y una flagrante violación a la ley.

Cabe también mencionar que la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, también exime de este impuesto a las OSFL, en lo que se refiere a los inmuebles que las mismas ocupan para el cumplimiento de sus fines.

Es oportuno señalar, que para los casos de Impuesto sobre la Renta (IR) e Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), la legislación respectiva, si bien exime del pago de dichos impuestos a las OSFL, obliga a estas a presentar anualmente, la declaración correspondiente, bajo pena de aplicar las sanciones previstas en las leyes mencionadas.

Es pertinente mencionar, que posterior a la promulgación de la mencionada Ley de Justicia Tributaria y Comercial que analizamos, el Poder Ejecutivo, por medio del Decreto Presidencial No. 37-97 de fecha 27 de Junio de 1997, emitió el Reglamento de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, lo que provocó nuevas tensiones para las OSFL, ya que el mismo, en sus Arts. 9 y 10, estableció requisitos para las importaciones de donaciones recibidas del exterior por las OSFL, los cuales no estaban contemplados en la Ley y constituyen trabas y mecanismos para limitar las mismas.

También se limitó la importación de vehículos para las OSFL, estableciendo que solamente podrán importar libres de impuestos, un máximo de dos vehículos cada cinco años, los cuales para gozar de la exoneración no podrán tener un valor CIF mayor de US\$10.000.00, disposición que se considera arbitraria, por cuanto el Ejecutivo no puede contradecir, lo estipulado en la Legislación Tributaria Común, que exime de todo tipo de impuestos a las OSFL. Además la asignación de dos vehículos exonerados, cada cinco años, constituye una seria limitación para las diferentes actividades de las OSFL, considerando también, que el valor de la exoneración antes mencionado, no permite la adquisición de los vehículos adecuados para las OSFL, los que evidentemente, tienen un valor CIF mucho mas elevado. Las OSFL presentaron un Recurso de Amparo, en contra de dicho Reglamento, el que hasta la fecha no ha sido resuelto.

El marco tributario municipal esta determinado por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Las disposiciones constitucionales que establecen la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios (Art. 177 de la Constitución Política).
- La Ley de Municipios (Ley No. 40), del 28 de Junio de 1988.
- El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, del 2 de Septiembre de 1987.
- El Decreto ejecutivo No. 455 del 5 de Julio de 1989, que contiene las normas generales para los Planes de Arbitrio Municipales, aplicable a todos los Municipios.

- Los correspondientes Planes de Arbitrio de cada una de las Municipalidades de Nicaragua.
- El ordenamiento tributario de los Municipios, establece determinados impuestos y tasas a ser pagadas, por todas las personas naturales y jurídicas, domiciliadas en la respectiva comprensión municipal.
- El Decreto 455 que regula el Plan de Arbitrios Municipal determina los impuestos y tasas que los Municipios deben incorporar en sus respectivos Planes de Arbitrio Municipales. En este sentido podemos observar que en general los Planes de Arbitrio de las distintas Municipalidades del país, no hacen referencia a las OSFL, en cuanto a exención de impuestos y tasas para las mismas. Únicamente el Plan de Arbitrios de Managua, en su Art. 4 hace referencia al Artículo 15 de la Legislación Tributaria Común, que exige de impuestos a las OSFL y únicamente, por lo que hace a los impuestos que establece ese Plan de Arbitrios, sobre las actividades de ventas de bienes o servicios. Existen en cambio en dicho Plan de Arbitrios, otras tasas que según el mismo deben ser pagadas sin excepciones, tales como el impuesto del 1% sobre el valor de las construcciones, el llamado impuesto de circulación o rodamiento de vehículos automotores, el impuesto sobre rótulos, el impuesto de ornato municipal, etc., los cuales no establecen ninguna exención para las OSFL.
- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles, actualmente es administrado y sus ingresos percibidos directamente por las municipalidades. En este caso, la Ley que regula este impuesto, como observamos antes, establece una exención específica, para los bienes inmuebles pertenecientes a las OSFL. Por ello las municipalidades están obligadas a respetar esa exención, persistiendo la obligación para la OSFL, de presentar su declaración anual de bienes inmuebles.

Lo anterior nos indica, que en lo general, la legislación impositiva municipal, no exige, salvo lo antes indicado, a las OSFL, del pago de impuestos y tasas municipales. Lo que obviamente constituye una violación y una contradicción con lo dispuesto en el Art. 15 de la Legislación Tributaria Común, a lo que nos hemos referido antes. No obstante lo anterior, las municipalidades, de hecho respetan las exenciones que establece la Ley citada. Respeto que se limita a no cobrar a las OSFL el impuesto por ingresos y el de bienes inmuebles. Obligándoles a pagar otros impuestos y tasas. Situación que obliga a algunas OSFL a gestionar y discutir con los Municipios respectivos, el beneficio de exención de impuestos que les da la Legislación Tributaria Común, gestiones que la mayoría de las veces son resueltas negativamente por las alcaldías.

En la mayoría de los casos las OSFL se deciden por pagar tales impuestos o tasas menores, por no tener un impacto económico significativo para las mismas y para evitarse el trámite engorroso de los reclamos y discusiones con las municipalidades.

B) Privilegios tributarios para los donantes

El Art. 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que se refiere a las deducciones que el contribuyente puede hacer, al efectuar el computo de la renta, establece que puede deducir: "j) Hasta el 10 % de sus utilidades gravables anuales, por donaciones efectuadas en beneficio del Estado o sus Instituciones, Municipios, Cruz Roja Nicaragüense, Cuerpos de Bomberos, instituciones de beneficencia y asistencia social, artísticas, científicas, educativas y culturales sin fines de lucro".

Evidentemente el artículo antes transcrito, establece un privilegio fiscal, para las personas naturales o jurídicas, que hacen donaciones a las instituciones allí indicadas. La deducción que pueden realizar, al computo de su impuesto sobre la renta, es hasta del 10 % sobre las utilidades gravables anuales.

Curiosamente este artículo hace una mención taxativa, de los organismos e instituciones cuyos donantes pueden efectuar, la deducción del Impuesto sobre la Renta, antes referida. En esa lista están considerados, solamente aquellas

OSFL cuyas actividades sean de beneficencia social, artísticas, científicas, educativas y culturales. Aparentemente, en el caso de un donante que efectúe donaciones a otras OSFL, no comprendidas en las categorías que este artículo establece, no podría deducir de su Impuesto sobre la Renta, la donación realizada.

Lo anterior nos indica que la ley estableció una limitación taxativa, a las posibilidades de deducir donaciones del IR. Sin embargo nos obliga a preguntarnos lo siguiente: ¿Las OSFL que realizan diferentes tipos de actividades, entre las cuales están, una o mas, de las contempladas en este artículo, podrían recibir donaciones deducibles, del IR del donante?. Es decir, una OSFL que en determinado momento realiza una actividad cultural, aun cuando no sea ese el giro normal de sus actividades, si recibe una donación para esa actividad, podría el donante deducirla de su IR? Es opinión del suscrito que tal donación, si es deducible y se podría discutir con el administrador fiscal, argumentándole lo correcto de tal deducción, ya que el artículo también hace referencia a actividades, estableciendo como condición, que el organismo que las realice sea sin ánimo de lucro.

C) Acceso a recursos estatales

Desde el punto de vista de la legislación, no existe actualmente ninguna ley ni general ni particular, que regule o mande el acceso de las OSFL a los recursos del Estado.

Partiendo de esa realidad, podemos afirmar que actualmente no es posible para las OSFL exigir su participación, en los procesos de ejecución de proyectos estatales y como tal acceder a esos recursos.

Asimismo , no existe ninguna política gubernamental en tal sentido.



Sin embargo desde hace pocos años y por presiones hacia el Gobierno, de parte de organismos multilaterales de financiamiento, se ha logrado el acceso de las OSFL a recursos estatales, mediante su inserción en la ejecución de algunos proyectos de interés social, como es el caso de los proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), que se ejecutan en Nicaragua , mediante convenio con el Banco Mundial. Igual situación se da con el Proyecto de desarrollo "Proterra", también del Banco Mundial; en este caso, el convenio mismo establece, como condición para la ejecución del proyecto, la participación de las OSFL.

Actualmente podemos visualizar una tendencia similar, de parte de algunos Gobiernos extranjeros que cooperan con el Gobierno de Nicaragua, en el sentido de condicionar la cooperación bilateral, a la participación de las OSFL en los proyectos a ejecutar. Tal es el caso de la Agencia de Cooperación Gubernamental de Finlandia, la cual ha expresado su decisión de incorporar a las OSFL, en la ejecución de los proyectos que dicho Gobierno financia en Nicaragua. Se espera que en función de la tendencia mundial, otros gobiernos tomen decisiones similares.

La participación de las OSFL en los proyectos mencionados, se realiza mediante contrato, que se suscribe con el organismo del Estado, que es el ejecutor del proyecto. En el mismo se establecen las condiciones, derechos y obligaciones, de la OSFL contratante y las que le corresponden al organismo de gobierno.

Es oportuno aclarar que la participación de las OSFL, en los proyectos antes mencionados, no es generalizada, mas bien se observan criterios "selectivos" de parte del Gobierno, en cuanto a la escogencia de las OSFL que participan en los proyectos. Criterios que en alguna medida se sujetan a intereses políticos.

Indice de Nicaragua

 Indice del documento 



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****IV. Control y Supervisión Estatal**

Desde su nacimiento las OSFL, están sujetas al control de los órganos del Estado, por cuanto el otorgamiento de la personalidad jurídica, esta determinado por la decisión que en tal sentido tome, la Asamblea Nacional. El acto de voluntad de los asociados, al constituir en Escritura Pública una OSFL, no es suficiente para dar vida a la misma, ello depende del otorgamiento de la personalidad jurídica. Por tanto, como consideración general podemos aseverar, que el primer control del Estado sobre las OSFL, se produce, en el mismo acto de su nacimiento como persona jurídica.

A) Control del Ministerio de Gobernación

Es en la Ley 147 antes explicada, en donde se concretan las facultades de control y supervisión del Estado, en el nacimiento vida y extinción de las OSFL.

El Art. 6 y siguientes de la Ley citada, regula los requisitos y procedimientos para obtener la personalidad jurídica, los cuales analizamos oportunamente.

El Art. 14 de la misma, indica que el Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, es el organismo de gobierno competente para la aplicación de ese Ley, hecho jurídico que también analizamos con anterioridad.

El Art. 13 de la Ley 147, establece las obligaciones de las OSFL. Los literales a), b), c) y d) del mismo señalan tales obligaciones, relativas: A la aprobación de los Estatutos por parte del Ministerio de Gobernación. La presentación ante la Asamblea Nacional, de la Escritura Pública, o Certificación de Acta, de aprobación de los Estatutos, como documentos necesarios para tramitar la solicitud de la personalidad jurídica. La obligación de inscribir la OSFL en el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro del Ministerio de Gobernación. Y la obligación para las OSFL de llevar Libro de Actas, de Asociados y de Contabilidad, los cuales deben ser sellados y rubricados por el jefe del Departamento referido.

El Art. 13 antes referido, también establece como obligaciones para las OSFL lo siguiente:

- a) Cumplir con los requisitos legales establecidos para las donaciones provenientes del exterior e informar de las donaciones que se reciban, tanto al Departamento de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, como al Ministerio de Cooperación Externa.
- b) Remitir al Ministerio de Gobernación, los balances contables al finalizar el año fiscal.

Las disposiciones legales antes citadas, nos indican que el Poder Ejecutivo, por medio del Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, ejerce la supervisión y controles directos sobre las OSFL, que se materializan en las facultades antes indicadas, especialmente las prescritas en los Arts. 13 y 14 de la Ley 147.

El incumplimiento por parte de las OSFL, de lo consignado en los artículos antes citados, puede dar origen a la aplicación de las sanciones, que establece el Art. 22 de la Ley en mención, facultando al Departamento mencionado para imponer, como sanción administrativa, multas en dinero efectivo, e inclusive la intervención directa del Ministerio de Gobernación, en la administración de la OSFL, por el periodo necesario para solucionar las irregularidades que se hayan producido, al violar las disposiciones del Art. 13 de dicha Ley, las cuales ya hemos analizado con antelación.

El Art. 24 de la Ley citada, establece las causales de cancelación de la personalidad jurídica, pena máxima establecida, artículo que ya analizamos en otra parte de este trabajo.

De lo anterior podemos deducir y resumir lo siguiente:

El Gobierno de las República por medio del Ministerio de Gobernación, está facultado para ejercer supervisión y controles de carácter administrativo, de las actividades que realizan las OSFL. El alcance de dichas facultades es amplio y esta determinado por la capacidad gubernamental de ponerlas en practica.

Los mecanismos que emplea para ejercer esas facultades, van desde inspecciones directas a los libros de Actas y Contabilidad, así como pedir informes sobre actividades específicas, inclusive citando a comparecer ante el Ministerio de Gobernación, a los directores de la OSFL y levantando expedientes sobre casos determinados.

Asimismo el Ministerio de Gobernación interviene, a solicitud de parte, cuando se producen conflictos de orden interno entre los miembros de la OSFL, como por ejemplo cuando hay pugnas por elección de directivas, procediendo en este caso, a revisar las convocatorias e integración de la Asamblea donde se elegirá dicha Junta directiva, así como a supervisar la celebración de dicha Asamblea.

Igualmente el Ministerio de Gobernación interviene, en casos de quejas o denuncias relativas a irregularidades, en el manejo administrativo de las OSFL.

Cabe indicar que la Ley 147, no establece los procedimientos de supervisión y control del Ministerio de Gobernación sobre las OSFL, salvo la obligación de éstas de remitir los informes y balances contables. Por lo que, los mecanismos de supervisión y control, los establece el mismo Ministerio como procedimiento gubernativo, lo que en alguna forma podría dar lugar a arbitrariedades, que pueden obstaculizar, el pleno ejercicio de los derechos de las OSFL.

B) Control del Ministerio de Cooperación Externa

Las OSFL también son sujetos de control y supervisión por parte del Ministerio de Cooperación Externa. En este caso las facultades de control de dicho Ministerio provienen de dos fuentes:

a) Lo prescrito en el literal e) de la Ley 147, en cuanto a la obligación de las OSFL de remitir al Ministerio de Cooperación Externa, información acerca de las donaciones que reciben.

b) Las disposiciones que contiene, el Reglamento de Procedimiento para la Gestión y Ordenamiento de las Donaciones procedentes del Exterior. Emitido por el Ministerio de Cooperación Externa el 25 de noviembre de 1986. El cual fue incorporado con fuerza de ley, en el Decreto Ejecutivo No.56-90 por el cual se creo nuevamente (después de haber sido suprimido) el Ministerio mencionado.

El Reglamento de Procedimiento para la Gestión y Ordenamiento de las Donaciones procedentes del Exterior, contiene una serie de disposiciones, que facultan al Ministerio de Cooperación Externa, para controlar de una forma absoluta la gestión, recepción y uso de las donaciones en dinero efectivo o en especie, que reciban las OSFL.

En su Art. 4, el Reglamento prescribe, que todas las gestiones para obtención de donaciones, deberán contar con la aprobación previa del Ministerio de Cooperación Externa. Los artículos subsiguientes establecen, una serie de informaciones y requisitos que la OSFL donataria debe cumplir, previo a la aprobación de la donación por parte del Ministerio mencionado.

Asimismo el Art. 9 de dicho Reglamento, prescribe los requisitos a cumplir, para la recepción de la donación y el Art. 10 establece la obligación, de remitir al Ministerio informes evaluativos trimestrales, sobre la ejecución de la donación, hasta la conclusión de los fondos.

Para los efectos de control y supervisión de las donaciones, el mismo Reglamento en su Art. 12 crea el Registro de Donaciones. Y el Art. 13 hace

referencia a las sanciones que se aplican por incumplimiento del procedimiento que el Reglamento establece.

"No se permitirá el ingreso o uso de donaciones en que el donante o el donatario no hayan seguido el procedimiento contemplado en este Reglamento. Lo anterior es sin perjuicio de las sanciones que resulten aplicables por la infracción de las disposiciones vigentes".

El Art. 14 del Reglamento en mención dice: "Sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que correspondan, el Ministerio de Cooperación Externa mantendrá informada a la Presidencia de la República de los casos de infracción de este Reglamento, a fin de que se adopten las medidas correctivas que se juzguen oportunas".

Los Artículos anteriores si bien hablan de sanciones, no las especifican claramente. Exceptuando el Art.13 cuando establece la prohibición del ingreso o uso de la donación, en caso de haberse incumplido dicho Reglamento. Su Art.14, nuevamente habla de las sanciones sin precisarlas, dejando a la Presidencia de la República la iniciativa en ese sentido, lo que a todas luces es anómalo, por cuanto el Presidente no puede por si, aplicar determinada sanción. En estos casos, el procedimiento que tendría que aplicarse, es el que establece el Art.22 de la Ley 147, el cual determina las sanciones que aplica el Ministerio de Gobernación, consistentes en multas e intervención, en los casos de violación por parte de las OSFL de las disposiciones de dicha Ley, la cual en su Art.13 literal e) establece como obligación de las OSFL, el cumplimiento de los requisitos legales, establecidos para las donaciones provenientes del exterior.

Es necesario expresar, que en la práctica, las disposiciones del Reglamento en mención, no han sido aplicadas en todo su rigor, aplicándose un procedimiento mas sencillo, que se limita a que las OSFL informan periódicamente a ese Ministerio de las donaciones en dinero efectivo que reciben. Para el caso de donaciones en especie recibidas del exterior, se requiere una carta aval del Ministerio de Cooperación Externa, como requisito indispensable para que a su vez el Ministerio de Finanzas extienda la correspondiente exoneración de impuestos de internación y la Dirección General de Aduanas, libere los bienes donados, todo de acuerdo a lo previsto en la legislación fiscal y aduanera correspondiente.

C) Control del Ministerio de Finanzas

Por otra parte, si bien explicamos que la Legislación Tributaria Común, exige a las OSFL del pago de impuestos con las particularidades que también señalamos, esta misma Ley, faculta al Ministerio de Finanzas por medio de la Dirección General de Ingresos, a efectuar Auditorías, en la contabilidad de las OSFL, cuando el Ministerio lo considere oportuno. Estas auditorías, pueden efectuar revisiones exhaustivas, de todas las operaciones financieras, contables y administrativas de las OSFL, para lo cual tienen acceso, a todos los documentos que los auditores requieran.

Igualmente la Dirección General de Aduanas, esta facultada, para realizar auditorías en todas las operaciones, de importación de bienes, que efectúen las OSFL.

D) Control de la Superintendencia de Bancos

En las páginas anteriores de este trabajo explicamos la sujeción de las OSFL que se dedican exclusivamente a las actividades de crédito y captación de ahorro, a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos.

E) Otros Controles

Cuando las OSFL realizan actividades, que están específicamente reguladas mediante Ley particular, como es la administración y operación de centros escolares o de clínicas u hospitales, evidentemente tales actividades, quedan sujetas a la supervisión y control del organismo estatal correspondiente,

(Ministerios de Educación y Salud). En estos casos, el control y supervisión no es de carácter exclusivo para las OSFL, sino que es de aplicación general, para todas aquellas personas naturales o jurídicas, que se dediquen a tales actividades. Igual mención podría hacerse, en los casos de actividades de otra índole.

Para los casos de OSFL que realicen actividades de educación superior ya explicamos en la página 14 de este trabajo los controles que para ello establece la Ley 147.

F) ¿Existe Control Político para las OSFL?

Si bien en los distintos Gobiernos de los últimos diecisiete años, se han dado algunas manifestaciones que pueden interpretarse, como intenciones de controlar políticamente a las OSFL, no puede afirmarse que en Nicaragua exista control político de las mismas. Antes bien podemos decir, que no existe control político.

Durante el gobierno sandinista de los años 80, se dieron algunas acciones en ese sentido, una de ellas, según lo consideran algunos sectores, fue la promulgación, del mencionado Reglamento de Procedimiento para la Gestión y Ordenamiento de las Donaciones procedentes del Exterior. Pero ya decíamos que este Reglamento, nunca ha sido aplicado en toda su dimensión, por lo que el pretendido control político quedó en letra muerta.

En los primeros años del Gobierno de la Sra. Violeta Chamorro (90-97), se produjeron algunas acciones aisladas de determinados funcionarios, que haciendo uso de los mecanismos legales que establece la legislación tributaria, como una forma de hostigamiento y presión, extremaron la frecuencia y duración de las auditorías fiscales en algunas OSFL, arbitrariamente calificadas como prosandinistas.

En el actual gobierno del Dr. Arnoldo Alemán, que inicio su período en Enero de 1997, se han manifestado algunas intenciones de control político, la más reciente fue la iniciativa de reformas a la Ley 147, presentada ante la Asamblea Nacional, por un grupo de diputados del partido de gobierno. Como explicamos antes, esta iniciativa fue frustrada por el accionar enérgico de las OSFL.

Evidentemente, la crítica situación económica del país, que en gran medida depende de la cooperación externa para subsistir, impide que el Gobierno establezca medidas de control político a las OSFL. Puesto que sabe, que acciones de ese tipo, provocarían una fuerte reacción adversa en la cooperación internacional, lo que a todas luces no le conviene.

Las condiciones de polarización política que existen en Nicaragua, han dado lugar a la existencia de grupos de OSFL, que algunos sectores las califican como "OSFL de izquierda" y otros grupos autocalificados, como "OSFL democráticas". La situación anterior, da lugar a lo que denominamos "preferencias políticas", que se manifiestan en la relación más o menos estrecha, de las llamadas "OSFL democráticas" con el actual Gobierno, lo que trae como consecuencia un trato preferencial, en el acceso a los recursos provenientes de los fondos FISE, para la ejecución de proyectos que se asignan a OSFL.

G) Participación del Estado en el funcionamiento de las OSFL. Beneficios o perjuicios

Como indicamos en puntos anteriores, el nacimiento vida y extinción de la OSFL, está regulado por la Ley 147. Ya mencionamos que la misma, establece las condiciones, que les dan vida jurídica, así como establecen las funciones, del organismo rector, que es el Departamento de Registro y Control de Asociaciones, del Ministerio de Gobernación. Otros cuerpos de leyes que también analizamos, le otorgan facultades al Ministerio de Cooperación Externa y al Ministerio de Finanzas, para ejercer determinados controles en las OSFL.

El conjunto de tales ordenamientos jurídicos, le proporciona al Estado,

mecanismos para incidir de una forma directa en el funcionamiento de las OSFL, sea por medio de inspecciones, auditorías, otorgamientos de avales etc.

No obstante lo establecido en la legislación referida, en la práctica y hasta ahora, la incidencia del Estado en la vida de las OSFL, puede calificarse como una "incidencia discreta". La que efectivamente, no entorpece el funcionamiento fluido de las mismas, salvo casos particulares y muy esporádicos. Lo anterior, sin obviar los intentos de control estatal, a los que nos referimos en puntos anteriores.

A nuestro criterio, tal situación obedece a las siguientes causas:

- Vacíos en los diferentes cuerpos legales que regulan a las OSFL.
- Coordinación deficiente entre los organismos estatales, que tienen facultades para incidir en las OSFL (Ministerio de Gobernación, Ministerio de Cooperación Externa, Ministerio de Finanzas).
- Falta de reglamentación de la Ley 147.
- El Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, carece de los suficientes recursos humanos y técnicos, lo que limita muy significativamente su capacidad de control.
- La realidad económica y social de Nicaragua, la cual requiere en gran medida, de la cooperación externa para enfrentarla. En ello las OSFL juegan un rol muy importante lo que evidentemente obliga al Gobierno a mantener una actitud flexible y a manejar con cuidado sus relaciones con las OSFL. Aun cuando en algunos casos y situaciones ya mencionadas, se ha evidenciado el interés del gobierno de ejercer con fuerza sus facultades de control.

Partiendo de los elementos limitantes de la incidencia estatal en las OSFL, que antes hemos mencionado, podríamos decir que en la practica y hasta ahora, la existencia de los mismos, ha tenido resultados beneficiosos para las OSFL, ya que les ha permitido crecer y desarrollarse con bastante amplitud y sin mayores obstáculos. No obstante es necesario señalar, que tal situación no está sustentada en una base jurídica.

Sin lugar a dudas, el actual Gobierno tiene intenciones evidentes, de incidir en forma determinante en la vida de las OSFL, sin embargo por razones de orden externo, no se le ha presentado la ocasión mas propicia, para actuar en ese sentido.

H) Situación de las OSFL extranjeras

En consonancia con el Art. 20 de la Ley 147, entendemos por OSFL extranjeras, aquellas cuya Personalidad Jurídica les ha sido otorgada en el extranjero, de acuerdo con la legislación del respectivo país de origen.

El artículo antes mencionado, establece para las OSFL extranjeras, la obligación de presentar ante el Departamento de Control y Registro de Asociaciones del Ministerio de Gobernación, los documentos correspondientes, o sea aquellos que acrediten su naturaleza de organismos sin fines de lucro.

Dicho Departamento, examina si la naturaleza y objetivos de la OSFL extranjera, se corresponden con la naturaleza de la Ley 147, es decir si es sin fines de lucro y si está debidamente legalizada en su país de origen, a fin de proceder una vez constatado lo anterior, al registro correspondiente. "Una vez autorizada, la OSFL extranjera está en la obligación de cumplir con la Ley 147 y con todas las leyes de Nicaragua".

El Art. 21 de la ley mencionada, establece una salvedad a lo dispuesto en el Art.20, por cuanto dice que las OSFL extranjeras, "que operan en el país de conformidad con Tratados, Convenios, Acuerdos y Protocolos Internacionales, se registrarán por estos".

Los artículos antes referidos nos indican lo siguiente:

- Las OSFL extranjeras para operar legalmente en Nicaragua, deben estar debidamente autorizadas para ello por el Ministerio de Gobernación, lo cual se logra mediante el procedimiento que describe el Art. 20 citado.

- La excepción a esa disposición, la constituyen aquellas OSFL extranjeras, que operan en Nicaragua como producto de algún convenio, acuerdo, protocolo, internacional. Estas para operar legalmente en Nicaragua, no requieren de la previa autorización del Ministerio de Gobernación. Se rigen exclusivamente, por lo estipulado en el convenio internacional suscrito con el Gobierno de Nicaragua.

Las disposiciones anteriores, han tenido los siguientes resultados prácticos:

a) Actualmente, la mayoría de las OSFL que operan en Nicaragua y que no tienen vínculos directos, con las agencias de cooperación externa de sus países de origen, es decir que son totalmente independientes de sus gobiernos, han cumplido con el requisito estipulado por el Art.20 de la Ley 147, que las obliga a obtener la autorización del Ministerio de Gobernación.

b) Las OSFL extranjeras, que operan en Nicaragua y que tienen relaciones directas con las agencias de cooperación de sus gobiernos de origen, es decir que manejan recursos de cooperación que les son canalizados por las agencias de su gobierno, han formalizado convenios particulares de cooperación con el Gobierno de Nicaragua, amparados en los convenios marco de cooperación, que sus gobiernos tienen suscritos con Nicaragua, y mediante aval que en tal sentido les extienden las Embajadas respectivas.

En estos casos las OSFL extranjeras no están sujetas a obtener del Ministerio de Gobernación la autorización previa para operar en Nicaragua. Se rigen exclusivamente por los términos de los convenios particulares, que suscriben con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con el Ministerio de Cooperación Externa de Nicaragua.

Lo anterior de acuerdo a lo prescrito en el Art. 21 de la Ley 147.

En cuanto a las OSFL extranjeras legalizadas, de una forma u otra, podemos decir que realizan sus actividades en Nicaragua, con mucha amplitud y sin mayores obstáculos, manteniendo relaciones directas con sus contrapartes en el país y en algunos casos ejecutando directamente proyectos de beneficio social.

[Indice de Nicaragua](#)

II [Indice del documento](#) **II**



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****V. Controles Internos de las OSFL****A) Fases**

En cuanto a los denominados controles Internos de las OSFL, podemos distinguir dos fases:

- a) Controles internos que nacen con el mismo acto constitutivo ;
- b) Controles internos de carácter administrativo. Estos los subdividimos en:
 - Controles internos previstos en la Ley 147
 - Controles internos de carácter particular.

a) Controles internos que nacen en el acto constitutivo

El primer paso en el proceso de creación de una OSFL, es la suscripción por parte de los asociados, de la Escritura de Constitución y la elaboración y aprobación de los correspondientes Estatutos. Estos son documentos indispensables para solicitar y obtener de la Asamblea Nacional la personalidad jurídica que otorga vida jurídica a la OSFL. Procedimiento que ya hemos analizado.

Es en la Escritura de constitución y Estatutos, donde los asociados plasman las normas que van a regir la naturaleza, objeto, fines y actividades de la OSFL. Entre estas normas están las que establecen los controles internos. Los cuales regulan distintos aspectos de la vida de las OSFL, desde las formas de integración de la Asamblea General, como máxima autoridad de la OSFL, procedimientos de convocatoria, quorum y votaciones, pasando por procedimientos de elección de la Junta Directiva, funciones de cada una de las instancias y cargos, representación legal, procedimientos financieros y contables para garantizar un uso correcto y transparente de los fondos, etc. hasta establecer las correspondientes auditorias y frecuencia de las mismas, como un mecanismo de control que tiene a su alcance la Asamblea General de Asociados.

b) Controles internos de carácter administrativo

- Controles internos previstos en la Ley 147.

La Ley 147, en su Art. 13 literal f), establece la obligación para las OSFL, de remitir al Ministerio de Gobernación, los balances contables, al finalizar el año fiscal. Esta constituye la única disposición que existe en dicha ley, referida a control interno. No existen por lo tanto ningún tipo de disposiciones, que indiquen los mecanismos internos de carácter obligatorio para las OSFL.

- Controles internos de carácter particular:

Observamos anteriormente, que no existen disposiciones legales relativas a controles internos, salvo lo anotado. De tal manera que es únicamente en la Escritura de constitución y en los Estatutos, donde se pueden establecer los mecanismos y facultades administrativas para reforzar el control interno, especialmente aquellas que garanticen el uso transparente y correcto de los recursos financieros y materiales. En la práctica, cuando se elaboran los Estatutos por parte de los Notarios que autorizan la Escritura de constitución de la OSFL, los mismos corresponden a modelos de documentos preestablecidos, que generalmente no contienen suficientes disposiciones que obliguen a los administradores de las OSFL, a implementar los controles internos mas adecuados.

En el caso de las Auditorías internas las mismas dependen de la voluntad de los Asociados de plasmar o no en los Estatutos, dicho mecanismo de control, por lo que existen muchas OSFL que no cuentan con ese mecanismo de

control, algunas argumentando que tal medida es bastante onerosa. Igual situación sucede en cuanto a las Auditorías Externas, que se practican por firmas reconocidas y constituyen un excelente mecanismo de control interno. Actualmente son muy pocas las OSFL, que tienen debidamente establecidas las auditorías externas anuales.

Es oportuno recordar que las OSFL que se constituyan como Entidades Financieras no Bancarias Sin Fines de Lucro, según la Ley General de Bancos reformada, están totalmente sujetas en todos sus controles internos, a las disposiciones de la Superintendencia de Bancos, siendo estas las únicas OSFL que por ley, tienen que establecer determinados controles internos.

B) Formas de garantizar la confiabilidad y transparencia de las OSFL

Como analizábamos en el punto anterior, la legislación nicaragüense es muy limitada en cuanto a controles internos para las OSFL.

Es por ello que corresponde únicamente a los asociados, fortalecer internamente las disposiciones de la Escritura constitutiva y Estatutos e implementar normas de carácter administrativo, en función de garantizar el control interno y muy especialmente los procedimientos de administración, mas correctos. Lo cual se refuerza cuando se dispone de mecanismos auxiliares tales como las auditorias internas y externas.



De tal forma, que los elementos que pueden contribuir de mejor manera, a generar confianza y transparencia en las OSFL, son los siguientes:

- Existencia de sistemas contables y de auditoria, técnica y administrativamente correctos.
- Cumplimiento en tiempo y forma, de las obligaciones establecidas en las leyes correspondientes.
- Acceso para todos los asociados a información completa y oportuna, acerca de todos los asuntos administrativos y contables.
- Publicidad periódica en medios de comunicación masiva, de los Estados Financieros y Balances, auditados, por una firma de Auditores Externos debidamente reconocida.
- Sanciones fuertes y publicas a aquellos funcionarios de OSFL que incurran en actos ilícitos en el desempeño de sus funciones, lo que debe incluir el correspondiente procesamiento penal.

C) ¿ Existen mecanismos de autorregulación del sector de las OSFL?.

A pesar de la importante cantidad de OSFL existentes en Nicaragua, muchas de ellas organizadas en redes y coordinadoras sectoriales y contando con la Federación de ONGs (FONG), como organismo que aglutina a las OSFL mas importantes del país, no existen mecanismos de autorregulación definidos, como una política del sector organizado de las OSFL. No hay ningún código de conducta que contenga regulaciones de control interno y sectorial, que refuercen la confiabilidad y transparencia en las OSFL. La participación de la población beneficiaria en los procesos de control interno, así como en los procesos de toma de decisiones, se da en algunas OSFL, como producto de medidas muy particulares en tal sentido.

[Indice de Nicaragua](#)

 [Indice del documento](#) 



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****VI. Análisis Crítico del Consultor****A) Respuesta del Derecho y de la legislación a la acción de las OSFL**

Sin profundizar en las causas de carácter político y económico que lo provocaron, observamos, que a partir de 1979 se produjo en Nicaragua, un crecimiento muy dinámico de las OSFL, tanto en el aspecto cuantitativo, como en la multiplicidad de actividades desarrolladas por las mismas y su impacto en la vida económica y social del país.

El fenómeno señalado, no ha tenido su contrapartida, en la creación de un sistema jurídico que pueda dar repuesta a la dinámica del sector de las OSFL. La ciencia jurídica, expresada en doctrina, estudios, investigaciones y creación de normas jurídicas adaptadas a la realidad de los tiempos, es prácticamente inexistente. Salvo algunos esfuerzos aislados, efectuados en trabajos monográficos de jóvenes universitarios, que han encendido pequeñas linternas, para alumbrar tanta oscuridad.

El proceso de trabajo que realizó la Asamblea Nacional para la promulgación en 1992 de la Ley General sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (Ley 147), fue una excelente oportunidad, para modernizar la legislación aplicable a las OSFL, fortaleciéndolas y estableciendo normas claras, relativas a aspectos tan importantes como la relación con el estado, actividades económicas y comerciales, aspectos fiscales, control y transparencia en el uso de recursos etc. En cambio se promulgo una Ley (la 147), llena de vacíos, contradicciones y netamente procedimental, ausente de conceptos, definiciones, categorizaciones, identificaciones y tantas otras disposiciones jurídicas que son de gran importancia para las OSFL.

Desde otro punto de vista, de parte de las OSFL existe poco interés en mejorar su entorno jurídico, no hay voluntad propositiva en las mismas en lo referido al campo del derecho y la legislación. Fue hasta hace poco tiempo, por la iniciativa centroamericana surgida de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, que se logró motivar a algunas OSFL y avocarlas, a la elaboración de una propuesta de legislación especial, denominada Ley Especial para Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), la cual, a pesar de haber sido presentada, a la consideración y aprobación de la Asamblea Nacional, desde hace mas de un año, no ha sido aprobada, ni impulsada por las OSFL.

La óptica del Gobierno también es corta de vista, en el sentido de mejorar la legislación aplicable a las OSFL, a fin de fortalecerlas y aprovechar mejor el potencial de las mismas. Antes bien, los pocos esfuerzos provenientes del mismo, hasta ahora han sido encaminados, a buscar mecanismos de control, desde posiciones de interés político.

En resumen podemos aseverar, que ni el derecho ni la legislación nicaragüense, han dado repuestas al desarrollo y avances de las OSFL, quedándose a la zaga y más bien en algunos casos, como en lo fiscal, las disposiciones legales existentes, en alguna medida, entorpecen el trabajo de las OSFL.

B) Incidencia de las tendencias macroeconómicas y políticas en el régimen jurídico y en la aplicación de la legislación a las OSFL

Las políticas macroeconómicas definidas por el Gobierno de Nicaragua, tienen como base filosófica el neoliberalismo y están determinadas por el Programa de Ajuste Estructural Ampliado Fase II, mejor conocido como ESAF, al cual ya hicimos referencia.

La estrategia fundamental es la de fortalecer la empresa privada, liberando las fuerzas del mercado, con lo cual se espera potenciar el desarrollo y reducir la pobreza, mediante la creación de empleo. El Estado como tal se reduce en su dimensión y acciones, pasando a ser un Estado facilitador y muy compacto, en

apoyo al desarrollo del sector privado.

Para lograr sus objetivos, como principales acciones, se toman una serie de medidas de carácter monetario, reducción del aparato estatal, privatización de empresas y servicios y reforma tributaria.

En este contexto, los aspectos de carácter social, salud, vivienda, educación, han sido profundamente afectados, al cancelarse la mayor parte de los subsidios, afectando especialmente a los sectores mas pobres de la población. Por otra parte se ha producido un encarecimiento en el costo de la vida, al incrementarse muy sensiblemente, el costo de los servicios públicos, agua, energía eléctrica, teléfono, transporte, etc., lo cual ha provocado un mayor empobrecimiento de la población, profundamente afectada por el desempleo y el alto costo de la canasta básica.

La aplicación de las medidas económicas a partir de 1992, ha provocado un incremento alarmante, en los niveles de pobreza del pueblo nicaragüense, por lo que el efecto de las medidas de ajuste, si bien han mejorado las cifras macroeconómicas, no así las condiciones de vida de la gran mayoría de la población. Teniendo como efecto visible, que actualmente, "los pobres son más pobres y los ricos son más ricos".

El ajuste estructural impulsado por el Gobierno y el consecuente ordenamiento jurídico que el mismo ha requerido (Ley de Justicia Tributaria, Ley de la Propiedad, Ley de Privatización etc.), si bien no han tenido efecto jurídico directo sobre las OSFL (salvo lo ya explicado en relación a las Ley de Justicia Tributaria), si lo han tenido sobre sus beneficiarios, máxime cuando estos están ubicados en los sectores más desfavorecidos de la población. El impacto de las medidas de ajuste en los beneficiarios, con el consiguiente deterioro de su nivel de vida, ha tenido como consecuencia, la afectación a los proyectos de desarrollo que impulsan las OSFL, restringiendo su capacidad de alcanzar las metas previstas, por cuanto los beneficiarios tienen mayores limitaciones en sus posibilidades y esfuerzos por su autosostenibilidad y de aporte productivo a los mismos proyectos.

C) Iniciativas de reformas a la legislación

Como consecuencia de la iniciativa de la Fundación Arias, de realizar estudios diagnósticos, relativos a la realidad jurídica de las OSFL en Centroamérica y los subsecuentes talleres regionales sobre esta misma materia, bajo la coordinación de la Fundación Augusto C. Sandino (FACS) y con el aval de la Federación Nicaragüense de ONGs, se formó en Nicaragua una Comisión Especial, cuya finalidad fue profundizar en el estudio de la legislación aplicable a las OSFL y proponer alternativas para mejorar la misma.

Como resultado y después de más de un año de trabajo, que incluyó procesos de consulta, talleres nacionales, estudio de legislación comparada etc., se elaboró un Anteproyecto de Ley Especial para Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), la cual sin modificar la legislación existente, creaba un ordenamiento jurídico especial para aquellas OSFL que trabajan especialmente por el desarrollo humano sostenible. Como proyecto fue presentado, a la consideración y aprobación de la Asamblea Nacional. No obstante, el momento en que se hizo la presentación, era el menos indicado, por cuanto la Asamblea enfrentaba un agudo período de crisis interna, que culminó con la suspensión indefinida de sus reuniones.

Posteriormente se inicio el periodo electoral, que culminó con el cambio de Gobierno y de Asamblea, en Enero de 1997. A partir de entonces el mencionado proyecto de ley, permanece inactivo en los archivos de la Asamblea Nacional.

En otra parte de este trabajo, mencionamos el intento de diputados del partido de Gobierno de reformar la mencionada Ley 147 y el posterior desistimiento de su iniciativa, hecho acaecido a mediados de 1997.

No se conoce a ciencia cierta, la existencia de otros proyectos de ley relativos a

las OSFL, salvo algún interés verbal, expresado en conversaciones particulares, de funcionarios del Ministerio de Gobernación, en el sentido de introducir reformas a la Ley 147.

Si bien esa es la situación actual, no puede descartarse, la presentación de nuevas iniciativas de ley, referidas a las OSFL, por parte del Gobierno, o de sectores afines al mismo en la Asamblea Nacional, ya que ha sido evidente, en distintas ocasiones, el interés mostrado por sus mas altos funcionarios, de promulgar e implementar normativas jurídicas nuevas para este sector, solamente que desde la óptica de "reforzar el control".

[Indice de Nicaragua](#)

II [Indice del documento](#) **II**



[Página Principal](#)

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****VII. Conclusiones y Recomendaciones****A) Conclusiones**

Del estudio y análisis realizado a los largo del presente trabajo, podemos colegir las siguientes conclusiones:

a) La legislación nicaragüense aplicable a las OSFL, es una legislación carente de fondo, atrasada, y plagada de vacíos y contradicciones.

b) La instancia de Gobierno encargada de aplicar la Ley 147, carece de las condiciones necesarias para ejercer eficientemente sus funciones.

La afirmación contenida en los puntos que anteceden, en la práctica, puede considerarse como una ventaja, por cuanto permite espacios mucho mas amplios, para el accionar de las OSFL, sin mayores presiones de control. Pero desde otro punto de vista, evidencia la falta de aplicación objetiva y adecuada de medidas de control y supervisión, que contribuyan eficientemente a la obligada transparencia y orden, en el uso de recursos por parte de las OSFL. Lo que constituye innegablemente una desventaja.

c). La nueva ley de Justicia Tributaria, no resolvió completamente la situación de las OSFL en este campo, por cuanto el Reglamento de la misma Ley, establece limitaciones sensibles en algunas actividades de importación de bienes, requeridos para el funcionamiento de las OSFL, así como otras limitaciones. Lo que evidencia la decisión del Gobierno, de no cumplir en su totalidad lo dispuesto en la Legislación Tributaria Común, que establece la exención total de impuestos para las OSFL.

d). Las OSFL no se han preocupado por motivar el estudio, investigación y enriquecimiento del derecho aplicable a las OSFL, ni de elaborar propuestas de legislación que mejoren el entorno jurídico de las mismas.

e) . La Ley 147, no ha sido reglamentada, ni hay propuestas serias para su reforma. Por lo que persiste la falta de conceptos, definiciones y categorizaciones de las OSFL. Así como la ausencia de regulaciones en aspectos tan importantes como son, las relaciones Estado-OSFL, los mecanismos de control y transparencia en las actividades de las OSFL y las actividades de las OSFL en el campo mercantil.

f). A nivel de la población en general, no existe conciencia clara de la importancia de las OSFL en la vida económica y social del país, ni suficiente conocimiento del impacto que tienen sus actividades para el desarrollo nacional. Lo anterior tiene como causa principal, el poco interés de las OSFL por divulgar ampliamente sus proyectos y acciones , así como la ausencia de programas de capacitación, referidos al quehacer de las OSFL, dirigidos a comunicadores y periodistas.

B) Recomendaciones

Considerando las conclusiones antes expuestas, hacemos las siguientes recomendaciones:

a) Es de imperiosa necesidad contar con una legislación actualizada y moderna, que realmente contribuya al desarrollo eficiente y ordenado de las OSFL, garantizando la transparencia en sus actividades y proporcionando condiciones que permitan aprovechar al máximo, el potencial de las OSFL como agentes generadores de desarrollo.

El logro de lo anterior, puede concretarse por distintas formas:

- Reformando y Reglamentando la actual Ley 147.

- Derogando la Ley 147 y promulgando una nueva ley.

- Promulgando una ley especial para OSFL que trabajan por el desarrollo humano sostenible. Sin variar la legislación actual.

b) Los aspectos tributarios deben definirse claramente, especificando el alcance de la exención de impuestos para las OSFL y evitando que se varíen las decisiones a través de reglamentos y decretos de carácter ejecutivo. A lo anterior, deben sumarse las medidas mas efectivas, para garantizar el uso correcto de las exoneraciones.

c) Promover iniciativas de investigación y estudio del derecho de las OSFL, así como crear al seno de las organizaciones, que aglutinan a las mismas, instancias que constantemente analicen la aplicación de la legislación y a la vez elaboren nuevas propuestas, que permitan su constante actualización y mejoramiento.

d) Por parte del Gobierno debe crearse una nueva visión e intención positiva, hacia las OSFL, considerándolas como organismos que contribuyen al desarrollo y a la lucha contra la pobreza, implementando distintos programas de mejoramiento social y económico, en lugares y sectores donde el Gobierno no tiene capacidad de actuar. Por ello debe establecerse una relación fluida y coordinada entre el Gobierno y las OSFL, relación que debe ser normada en la legislación correspondiente.

e) Promover la divulgación de las actividades que realizan las OSFL, haciendo énfasis en el importante impacto socio-económico que las mismas tienen para el desarrollo de Nicaragua, a fin de contribuir a crear en la ciudadanía en general, una conciencia clara acerca del rola que las mismas desempeñan y un amplio conocimiento de las tareas que las mismas realizan. Lo anterior, indudablemente contribuiría, a consolidar la imagen de las OSFL y consecuentemente, a colocarlas en una mejor posición, de cara a las relaciones con otros sectores de la sociedad civil y con el Gobierno de la República.

f) Los distintos organismos que agrupan a las OSFL, deben impulsar la implementación de mecanismos de autocontrol interno en las mismas, a fin de fortalecer la necesaria transparencia en la administración y uso de los recursos. Lo cual podría ser normado mediante un Código de Etica, que obligue moralmente a la observancia del mismo. Sin perjuicio de las disposiciones que en tal sentido, establezca la legislación correspondiente.

Indice de Nicaragua

II Indice del documento II



Página Principal

MARCO JURIDICO QUE REGULA A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN CENTROAMERICA**Nicaragua****Bibliografía****Leyes y Decretos**

Código Civil de la República de Nicaragua. Tercera Edición Oficial, Editorial Carlos Heubeger Managua, Nicaragua 1931.

Constitución Política de Nicaragua. (Reformada. Diario Oficial La Gaceta. No.124 del 4 de Julio de 1995).

Creación del Ministerio de Cooperación Externa. Decreto No. 56-90. Diario Oficial La Gaceta No. 240 del 13 de Diciembre de 1990.

Ley de Impuesto General al Valor (IGV) y reformas sucesivas. Diario Oficial La Gaceta No. 248, del 26 de diciembre de 1984.

Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Diario Oficial La Gaceta No. 21 del 31 de Enero de 1995.

Ley de Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial La Gaceta No.270 del 26 de Noviembre de 1974.

Legislación Tributaria Común. Diario Oficial La Gaceta No.146 del 30 de Junio de 1962.

Ley de Justicia Tributaria y Comercial. Diario Oficial La Gaceta No.106 del 6 de Junio de 1997.

Ley de Municipios. Diario Oficial La Gaceta No. 155 del 17 de Agosto de 1988.

Ley de Reforma a la Ley General de Bancos y de otras Instituciones. Diario Oficial La Gaceta No. 102 del 2 de Junio de 1997.

Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. La Gaceta Diario Oficial No. 102 del 29 de Mayo de 1992.

Plan de Arbitrios del Municipio de Managua. Diario Oficial La Gaceta No.30 del 12 de Febrero de 1991.

Plan de Arbitrios Municipal. Diario Oficial La Gaceta No. 144 del 31 de Julio de 1989.

Reglamento de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial y sus Anexos. Diario Oficial La Gaceta No. 122 del 30 de Junio de 1997,

Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial La Gaceta No.143 del 27 de Junio de 1975.

Reglamento de Procedimiento para la Gestión y Ordenamiento de las Donaciones Procedentes del Exterior. Diario Oficial La Gaceta No. 14 del 20 de Enero de 1987.

Libros y Documentos Varios

Ampié Vilchez, Juan Carlos y otros. Análisis Jurídico acerca de los Organismos No Gubernamentales de Desarrollo: Categorización y Normativa. Propuesta de Anteproyecto de Ley Especial para Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Monografía. Universidad Centroamericana. Mayo de 1996.

Báez Cortes, Theodulo y Julio. Todo Sobre Impuestos en Nicaragua. Segunda Edición Septiembre de 1995.

Báez Cortes, Theodulo y Julio. Índice de Leyes y Decretos 1990-1996. Primera Edición Julio de 1997.

Jirón, María Marvis y Silva Molina, Ana Lucía. Diagnóstico sobre la situación Legal y Fiscal de las Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro en Nicaragua. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Junio de 1993.

Ortega Carpio, María Luz. Las ONGD y la crisis del desarrollo. IEPALA Editorial. Publicaciones ETEA, España.

[Indice de Nicaragua](#)

 [Indice del documento](#) 



[Página Principal](#)