

Dictamen del proyecto de ley aprobado por cámara de diputados en fecha 01 de octubre de 2024 (con modificaciones propuestas por el Poder ejecutivo).

El proyecto de ley “QUE ESTABLECE EL CONTROL, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO” aprobado en Cámara de Diputados -con propuestas de modificaciones del Poder ejecutivo- y finalmente sancionado por la Cámara de Senadores no contiene cambios sustanciales frente a las preocupaciones ya mencionadas en otros dictámenes y espacios. Persisten graves vulneraciones a derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República del Paraguay (CN) y Convenios Internacionales de Derechos Humanos ya expuestos en dictámenes anteriores. Se mantienen artículos que restringen, limitan y/o colisionan con derechos fundamentales como la libertad de asociación.

Con relación a las consideraciones y el análisis general nos remitimos al anterior dictamen sobre el proyecto presentado a la Presidencia de la Cámara de Diputados. En dicho documento afirmábamos en nuestras conclusiones lo siguiente:

“El proyecto de Ley en cuestión colisiona con dispositivos de rango constitucional y convencional mencionados, que vertebran el régimen político democrático liberal establecido en la Constitución Nacional vigente, que concibe al Estado con carácter “Social de Derecho”. (...)

La aprobación de un proyecto de la naturaleza analizada significará vulnerar dispositivos de factura constitucional y convencional que son pilares del sistema democrático liberal y en consecuencia sería un retroceso tremendamente serio.

Las restricciones estarán direccionadas a algunas organizaciones de la sociedad civil para impedir su funcionamiento, facilitar la persecución de sus miembros. Esto afectará directamente a los sectores vulnerables con quienes se trabaja en distintas áreas.

El proyecto apunta así a retorcer aún más el debilitado sistema liberal de corte republicano y con ello ir configurando un régimen político autoritario de nuevo tipo.

Las OSFL tienen su régimen legal, según su objeto social y su naturaleza jurídica por lo que se rigen por el derecho privado, cuyo cumplimiento ya está previsto en leyes e instituciones vigentes. Cuentan con controles por parte de la Seprelad, la DNIT e inclusive la Contraloría General de Gastos de la Nación, en el caso de fondos públicos, por tanto no solo crearía conflictos de competencia, sino que además de ser un mecanismo para desestimular la participación ciudadana, sería un artilugio para

cercenar derechos conquistados en la era democrática, y censurar e incluso sancionar la libre asociación y libertad de expresión de los paraguayos, por lo que se constituye en arbitrario e inconstitucional, pues viola el derecho nacional, internacional y persigue un fin ilegítimo al vulnerar derechos humanos y civiles. (...).”

Análisis de las modificaciones

Entre las modificaciones se incluye la enunciación de derechos consagrados en la Constitución Nacional y en Tratados internacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, la sola enunciación de derechos ya consagrados no aporta significativamente nada al presente proyecto de ley. No se detalla ninguna acción positiva o acción de implementación de estos derechos.

Los cambios introducidos en el artículo 3 en Cámara de Diputados, no corrigen la preocupación inicial relacionada a los términos vagos e imprecisos. Utiliza términos como “influnciar, en cualquier otra forma” sobre el actuar sobre las acciones del Estado. Esto podría abarcar varias situaciones como la de investigadores, que con sus trabajos buscan evidenciar deficiencias en las políticas públicas o plantear ajustes a las mismas, esas acciones se pueden considerar para incidir o influenciar en el actuar del Estado. Los términos utilizados vislumbran el direccionamiento e intencionalidad que tiene el proyecto de ley, evidenciando que se apunta a determinadas organizaciones, ello se desprende cuando indica: *“que tengan por objeto contribuir, influenciar, incidir o, en cualquier forma, actuar sobre las políticas, planes y programas públicos o la actividad de los Poderes del Estado, los gobiernos departamentales o municipalidades, entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta u otros organismos y entidades del Estado.”* Es decir, apunta a toda organización de la sociedad civil que se comprometa con un trabajo de contralor de las obligaciones del Estado para con la población.

Lo apuntado arriba pone al descubierto que la intención es apuntar a las organizaciones críticas a las acciones u omisiones del Estado y por ende se socava las actividades que éstas puedan realizar. En ese sentido, el proyecto busca regimentar a la sociedad civil organizada y vedar su rol como coadyuvante crítico de la actividad estatal.

Además se pone en entredicho las actividades fundamentales con las que se faculta a la sociedad civil para intervenir en la vida política y en consecuencia se desdibuja el carácter de Estado democrático y por sobre todo participativo, como lo prevé la CN

particularmente en los arts. 38 y 40, que se refieren a la participación individual o colectiva sin requisitos especiales.

En el mismo artículo se establece -sin fundamentación alguna- quienes no tendrán la obligación de cumplimiento, excluyendo sólo algunos colectivos: “... *Quedan excluidos expresamente del alcance de la presente ley los organismos internacionales, las agencias especializadas internacionales, las entidades u organizaciones de carácter multilateral, los partidos y movimientos políticos, las iglesias y confesiones religiosas. También se encontrarán excluidos expresamente del alcance de la presente ley, salvo que reciban, administren y/o inviertan fondos públicos, nacionales o internacionales, las organizaciones de carácter estrictamente deportivo no profesional, los sindicatos y asociaciones de trabajadores, las organizaciones campesinas y estudiantiles, las comisiones vecinales y juntas de saneamiento ambiental.*”

El artículo 7 del proyecto sancionado, crea una sección de registros de OSFL que deberá formar parte del Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y del Registro Administrativo de Beneficiarios Finales, registros ya existentes pero impone nuevas obligaciones de registro a organizaciones de la sociedad civil que ya se encuentran registradas en varias instituciones del Estado, estableciendo así superposición de funciones a los entes estatales que serían encargados del registro y control de las OSFL. No solamente estamos hablando de inflación legislativa al crear nuevas direcciones que registren el mismo objeto, sino que la propia ley otorga las mismas facultades a dos dependencias estatales al quedar redactado en el art. 4 “*La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Economía y Finanzas, sin perjuicio a las facultades que pudieren corresponder a la Contraloría General de la República y a otras instituciones y organismos estatales*”. Además el artículo 7 reconoce la existencia de procedimientos de registros ya establecidos y de carácter obligatorio para la OSFL, cuando dice: “*La inscripción en este registro es de carácter obligatorio y gratuito, sin perjuicio de las obligaciones de inscripción establecidas por otras leyes.*” De esto se colige que la intención no es el efectivo Registro y/o Transparencia como refieren sus promotores legislativos, sino establecer obstáculos y limitaciones a OSFL seleccionadas discrecionalmente por el gobierno de turno.

Finalmente este artículo establece la obligación de inscripción de las OSFL extranjeras en los siguientes términos: “*También deberán inscribirse en el registro aquellas OSFL extranjeras que realicen actividades en la República del Paraguay, directa o indirectamente. En caso de no inscripción, las sanciones se aplicarán a la OSFL constituida en el Paraguay que reciba apoyo y/o fondos de dicha entidad extranjera.*” La primera dificultad es la forma de inscripción de las organizaciones extranjeras, que trabajan directa e indirectamente, lo que conllevaría a una traba más para la recepción

de cooperación internacional. Además, las sanciones ante un eventual cumplimiento se aplicarán a las organizaciones que reciban el apoyo y/o fondos, lo que complejiza aún más su redacción, puesto que una organización local podría ser sancionada por una falta de una organización extranjera, y que podría pasar si la organización extranjera coopera con varias organizaciones. El registro podrá exigir documentación o declaraciones que desalienten la cooperación o que directamente la tornen imposible.

Los artículos que mencionan obligaciones de las OSFL de llevar balances, actas de asambleas y otras documentaciones o registros son redundantes y no aportan sustancialmente a este proyecto, puesto que esas obligaciones están claramente consignadas en el Código Civil y en otras leyes que obligan a guardar comprobantes y a rendirlos respectivamente.

Con relación al régimen de Rendición de Cuentas lo relativo a presentación de balances contables y actividad patrimonial no presentaría demasiados problemas. Tampoco en lo relativo a la presentación de resultados, fines y programas, lo que en general esta disponible en las páginas web y actividades de las organizaciones. Si las exigencias de detallar beneficiarios y listas de *“profesionales, técnicos, especialistas, personal de cualquier índole, o bien de otras OSFL o de cualquier otra persona jurídica, nacionales o extranjeras, que sean o hayan sido contratadas y/o de cualquier manera cumplan o hayan cumplido tareas o presten servicios vinculados a las OSFL”* colisiona con dispositivos legales en normas tributarias que resguardan el secreto profesional y tributario. Y no solamente de carácter tributario, pues, incluso la violación del secreto profesional tiene relevancia penal.

Esta normativa inconstitucional no culmina allí, pues en el art. 11 todavía hace más amplia la posible vulneración de la privacidad -derecho consagrado en los artículos constitucionales ya citados- al establecer que: *“La autoridad de aplicación y otras autoridades competentes del Poder Ejecutivo, Legislativo, y/o Judicial podrán solicitar la información y documentación que consideren necesarias para velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley a cargo de las OSFL.”* Con ello se faculta a que cualquier autoridad de cualquiera de los Poderes del Estado que se arroge facultades de exigir rendición de cuentas a las OSFL con detalles y exigencias claramente ilegales e inconstitucionales.

Esta ambigüedad legislativa se torna incluso más peligrosa al establecer sanciones que no se hallan precedidas de una descripción fáctica que supone el incumplimiento de tal o cual requisito exigido por la legislación y de la cual derive la falta de sometimiento al control. Es decir, estamos ante una clara violación del principio de legalidad. Se establecen las conductas a ser sancionadas sin su correlación con la sanción a ser

aplicada, no existe claridad de que sanción correspondería de acuerdo al “incumplimiento, violación o contravención” (artículo 15) realizada.

En este mismo sentido se mantienen la posibilidad de suspensión de actividades de la OSFL y la inhabilitación de hasta 5 años a las personas físicas sin especificar si se refiere a administradores, directivos, socios o miembros de la misma. Esta inhabilitación a las personas físicas se equipara a las inhabilitaciones ordenadas por el Código Penal en algunos casos en casos de delitos y/o crímenes no en caso de incumplimientos administrativos.

Más allá que se haya eliminado la intención de establecer multas desproporcionadas con la propuesta del Poder ejecutivo, no deja de ser preocupante que la sanción a incumplimientos de carácter administrativo sea el de cercenar la posibilidad de ejercer un derecho como la asociación. ¿Cuál sería el análisis jurídico o de políticas públicas, al inhabilitar a una OSFL o una persona a que en definitiva no vuelva asociarse legalmente y legítimamente? Aunque sea por un tiempo limitado, por qué restringir un derecho constitucional puede llegar a constituir una sanción adecuada, cuando hasta el ilícito penal más grave tiene posibilidad de una reinserción social ¿como justifican que una infracción administrativa tenga una sanción tan extrema?

No está demás decir que existe un régimen de control y que inclusive puede devenir en la orden de cierre de las OSFL pero que debe ser llevado ante un Juez Civil, puesto que las organizaciones sin fines de lucro son organizaciones de derecho privado.

Por último, el artículo 12 prohíbe a los organismos y entidades del Estado a firmar acuerdos con OSFL que no estén inscriptas en el registro. Los acuerdos, convenios u otros instrumentos están relacionados a apoyar o colaborar en el diseño o implementación de políticas públicas. El segundo párrafo del citado artículo no resulta claro cuales son las transferencias de recursos o bienes y servicios deberán estar consignadas en el Presupuesto General de la Nación. Si se refiere a las transferencias que se realizan desde las OEE a las OSFL éstas siempre están consignadas en el presupuesto público, puesto que es dinero público. Si la norma se refiere a los aportes que realizan las OSFL para ejecutar/apoyar/impulsar una política pública, la norma se tornará de cumplimiento imposible y paralizará todo el trabajo de las OSFL en Paraguay. Estos aportes en recursos, bienes o servicios que realizan las OSFL no pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación porque son aportes privados acordados con los cooperantes y con los organismos del Estado beneficiarios o encargados de la política pública.

Conclusión

Así como mencionamos más arriba y en el anterior dictamen, el objetivo del proyecto de ley es controlar/imposibilitar la actividad de las organizaciones de la sociedad civil y dotar a las autoridades públicas de atribuciones/información discrecional para perseguir, desprestigiar y seleccionar a quienes inhabilitar sin ningún criterio definido en la Ley.

El fin del Proyecto de Ley no es el Control ni la Transparencia, sino el de obstaculizar y eliminar toda posibilidad de contar con una ciudadanía más participativa, pluralista y que pretenda exigir rendición de cuentas al Estado, atentando contra la base de la Democracia Participativa y Pluralista como está definida en el artículo 1 de nuestra Constitución Nacional.

Cuando un proyecto de ley tiene un fin legítimo este debe ser proteger derechos y garantías, regular ciertas actividades, es decir, promocionar el bien común.

Sin embargo este proyecto de ley tiene como única finalidad “matar política y socialmente “ a quienes uno de los impulsores de la misma llama despectivamente “oenegeros” y para ello “deberán seguir ventilando” toda la información que obtengan.

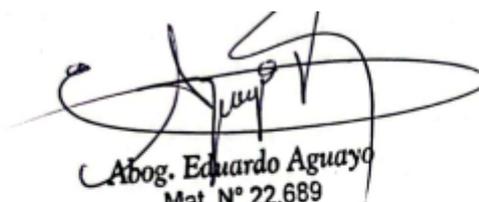
Una ley que pretende satanizar, perseguir, acallar, desacreditar y tergiversar con discursos conspiranoicos y de odio no puede ni debe ser aprobada. Claramente es una campaña sucia para silenciar a voces críticas.

El proyecto de ley no ha tomado en cuenta la reglamentación y controles existentes, no se han generado espacios genuinos de debate con las organizaciones de la sociedad civil y no contiene ningún elemento que facilite o incentive el ejercicio de los derechos humanos.

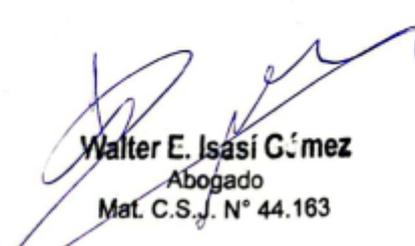
Sus disposiciones colisionan con derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que debe ser vetado en su totalidad e iniciar un proceso de evaluación de la normativa existente, verificación de las preocupaciones o cuestionamientos legítimos de las autoridades y la construcción de un sistema de control, transparencia que potencie el trabajo de las OSFL y el ejercicio de los derechos humanos, y

específicamente el derecho a la libre asociación, el derecho a la participación en los asuntos públicos, el derecho a la libre expresión y el derecho a peticionar a las autoridades. Por lo precedentemente expuesto la ley sancionada debe ser vetada in totum por el Poder Ejecutivo.-

Es nuestro dictamen.-


Abog. Eduardo Aguayo
Mat. N° 22.689


Abog. Dante Leguizamón
Secretario Ejecutivo
Codehupy


Walter E. Isasi Gómez
Abogado
Mat. C.S.J. N° 44.163


Maylene Cruz
Abogada
Matrícula C.S.J. N° 44.163