

PARAGUAY:

Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro”

1. Introducción

El 20 de diciembre de 2023, un grupo de diez senadores y senadoras de la República del Paraguay presentó un proyecto de ley “que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” (Exp. S-2300683)¹.

El 8 de julio de 2024 el proyecto tuvo media sanción de la Cámara de Senadores y fue girado a la Cámara de Diputados para el segundo trámite constitucional.

El proyecto se justifica porque viene a “cubrir una laguna existente en nuestra legislación que se abstiene de regir y regular el accionar de organizaciones sin fines de lucro” y que existe “una necesidad impostergable para la Nación” en el llenado de este supuesto vacío. Para tal efecto, establece una serie de condiciones de existencia, un registro y un régimen de sanciones, que pueden incluir una decisión administrativa por la cual se ordena el cese de actividades de la organización.

2. La libertad de asociación y el acceso a los recursos

El derecho de asociación es un derecho fundamental, protegido por normas de rango constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos².

La libertad de asociación es un derecho individual que se ejerce colectivamente y se disfruta en comunidad con otros. En su dimensión colectiva, esa libertad fundamental es aplicable a las propias asociaciones, como órganos de representación de sus fundadores y miembros³. La libertad de asociación no solo protege el derecho a

¹ «Proyecto de Ley “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro”, presentado por los senadores Basilio Gustavo Núñez Giménez, Natalicio Esteban Chase Acosta, Derlis Hernán Maidana Zarza, Gustavo Alfredo Leite Gusinky, Zenaida Delgado, Erico Galeano Segovia, Regina Lizarella Valiente Cabrera, Javier Vera Medina, Hernán David Rivas Román, Pedro Alejandro Díaz Verón. Exp. N° S-2300683», *Sistema de Información Legislativa Paraguay SIL-Py*, 20 de diciembre de 2023, <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/130058>

² Paraguay, Constitución de la República, 1992, artículo 42; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 20; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 16.

³ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31* (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004), para. 9. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, para. 71. Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *El acceso a los recursos. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Clément Nyaletsossi Voule, 10 de mayo de 2022, UN Doc. A/HRC/50/23, para. 8.



constituir asociaciones, también garantiza el derecho de sus miembros a realizar libremente las actividades estatutarias de la asociación⁴.

Al igual que otras libertades públicas, como el derecho de reunión y la libertad de expresión, la libertad de asociación tiene un carácter instrumental porque protege la capacidad de las personas para ejercer su autonomía individual en solidaridad con los demás para el logro de metas y aspiraciones comunes en la esfera pública, lo que constituye el fundamento de un sistema de gobierno participativo basado en los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo.

La libertad de asociación se relaciona directamente con la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas, más allá de la participación electoral, lo cual no solo es deseable sino un derecho exigible y una obligación de Estado⁵. La participación activa de la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas permite que la definición de los problemas, el diseño de las políticas, la implementación y evaluación, incorporen las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos titulares de los derechos que se pretenden resguardar o promover⁶. Asimismo, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que:

“Las organizaciones sin fines de lucro pueden complementar las actividades del gobierno para prestar servicio a los ciudadanos y beneficiar a la sociedad. También proporcionan un medio para que las personas se reúnan con el fin de perseguir intereses comunes, y de esta forma promueven el pluralismo y la democracia. Las asociaciones se sitúan fuera del paradigma de búsqueda de beneficios, tan importante para el mundo actual, lo que les permite abordar los problemas desde una perspectiva diferente y aumentar el conjunto de ideas y soluciones normativas”⁷.

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también ha señalado que la capacidad para buscar, recibir y utilizar recursos — humanos, materiales y financieros— de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales forma parte del contenido esencial de la libertad de asociación, al igual que la capacidad de los individuos para fundar una asociación y afiliarse a ella⁸. Esta capacidad es fundamental para la existencia y el funcionamiento efectivo de toda asociación. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que el ejercicio de la libertad de asociación implica el derecho a poner en

⁴ Comité de Derechos Humanos, *Korneenko c. Belarús*, 29 de agosto de 2012, UN Doc. CCPR/C/105/D/1226/2003, para. 10.2.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 15 de septiembre de 2018 OEA/Ser.L/V/II, Doc. 191, para. 56.

⁶ CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, (previamente citado), para. 58. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, 2014, p. 105.

⁷ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, 4 de agosto de 2015, UN Doc. A/70/266, para. 80.

⁸ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 8.



marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho⁹.

La Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos¹⁰ constituye otro marco de referencia pertinente: en el artículo 13 se declara que "[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración". Esta disposición es importante porque no establece distinción entre las fuentes de financiación, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales. También es fundamental porque se deja claro que no solo las asociaciones registradas, sino también los particulares —y por consiguiente las asociaciones que no están reconocidas oficialmente, como las asociaciones no registradas— tienen derecho al acceso a la financiación¹¹.

Los Estados tienen la obligación positiva de establecer y mantener un entorno propicio en el que las asociaciones puedan funcionar de forma eficaz, lo que incluye fomentar y facilitar su acceso a los recursos financieros¹². Asimismo, los Estados deben promover y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos de cooperación financieros tanto nacionales como extranjeros, así como abstenerse de restringir sus medios de financiación, como parte de sus obligaciones de respeto y garantía de la libertad de asociación¹³.

Es importante abordar la cuestión del acceso a recursos no solo en cuanto a recursos financieros, sino a través de un espectro lo más amplio posible, que incluya todas las formas de cooperación que contribuyen a la vitalidad de un ecosistema social organizativo. En este sentido, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha buscado aclarar el concepto de los recursos de las asociaciones:

El término "recursos" abarca un amplio concepto que incluye las transferencias financieras (tales como las donaciones, las subvenciones, los contratos, los patrocinios, las inversiones sociales, etc.); las garantías de préstamos y otras formas de asistencia financiera de personas físicas y jurídicas; las donaciones en especie (por ejemplo, aportaciones de bienes, servicios, software y otras formas de propiedad intelectual, bienes inmuebles, etc.); los recursos materiales (como material de oficina, equipo de tecnologías de la información, etc.); los recursos humanos (como personal remunerado, voluntarios, etc.); el acceso a la asistencia y la solidaridad

⁹ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, para. 586.

¹⁰ Resolución 53/144 de la Asamblea General, 8 de marzo de 1999, UN Doc. A/RES/53/144.

¹¹ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 17.

¹² Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *El acceso a los recursos. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule*, 10 de mayo de 2022, UN Doc. A/HRC/50/23, para. 12.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, para. 179.



internacionales; la posibilidad de viajar y comunicarse sin injerencias indebidas; y el derecho a beneficiarse de la protección del Estado¹⁴.

Para las asociaciones que defienden los derechos humanos y que prestan servicios en ese carácter, el acceso a los recursos tiene un impacto para la existencia de la asociación y para el disfrute de otros derechos humanos de las personas que se benefician de los servicios de la asociación, en particular en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (como los servicios de socorro en caso de desastre, de atención de la salud o de protección ambiental). Por lo tanto, las restricciones indebidas a los recursos inciden negativamente en la libertad de asociación y también socavan los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en su conjunto¹⁵.

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha establecido que, cuando la financiación interna es escasa o indebidamente restringida, es fundamental que las asociaciones tengan libertad para recurrir a la asistencia extranjera a fin de llevar a cabo sus actividades¹⁶.

En esta misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que el derecho a recibir fondos en el marco de la cooperación internacional para la defensa y promoción de los derechos humanos está protegido por la libertad de asociación. El Estado está obligado a respetar este derecho sin imponer restricciones más allá de las permitidas por el derecho a la libertad de asociación¹⁷.

3. Restricciones legítimas a la libertad de asociación

El ejercicio del derecho de asociación sólo puede estar sujeto a restricciones cuando estén previstas por ley, persigan un fin legítimo y resulten necesarias y proporcionales en una sociedad democrática¹⁸. Cualquier limitación del acceso a los fondos, que es una parte inherente del derecho a la libertad de asociación, debe cumplir todos estos requisitos.

De conformidad con el Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Artículo 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los únicos fines legítimos que pueden dar lugar a una justificación de una restricción del

¹⁴ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 10.

¹⁵ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial* (previamente citado), para. 9.

¹⁶ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial* (previamente citado), para. 34.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela* 30 diciembre 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, para. 584.

¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Escher y otros Vs. Brasil. Sentencia de 6 de julio de 2009*, para. 173. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas* 31 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, para. 164. Comité de Derechos Humanos, *Lee c. República de Corea*, 23 de agosto de 2005, UN Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002, para. 7.2.



derecho de asociación son: la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la protección de la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

De conformidad al principio de legalidad, las restricciones a la libertad de asociación deben estar formuladas en forma expresa, precisa, taxativa y previa, requisitos exigidos para dar seguridad jurídica a la ciudadanía¹⁹. Una restricción no cumple el requisito de legalidad por el mero hecho de haber sido promulgada formalmente como ley nacional. Las leyes en cuestión deben ser accesibles y lo suficientemente precisas como para permitir que los miembros de la sociedad decidan la manera de regular su conducta (previsibilidad) y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación²⁰.

A fin de cumplir los criterios de necesidad, las autoridades deben demostrar que la medida puede ser realmente eficaz para perseguir el objetivo legítimo y el medio menos invasivo de los que permitan lograr el objetivo deseado²¹. Las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho en cuestión ni tener como objetivo desalentar y provocar un efecto inhibitorio que disuada de su disfrute²².

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha indicado que la libertad de asociación debe regirse por el principio de presunción de licitud de todas las actividades de las asociaciones²³. Las limitaciones a la libertad de asociación deben guiarse por un principio de intervención mínima, deben ser la excepción a la norma y deben aplicarse e interpretarse de forma restrictiva²⁴ y después de un escrutinio cuidadoso de las razones aducidas como justificación²⁵.

Las restricciones a la financiación justificadas por la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas pueden estar justificadas si se llevan a cabo en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público. Sin embargo, de acuerdo al Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, estas restricciones deben ser “necesarias en una sociedad democrática”, ser “proporcionales al interés que deba protegerse, y deben ser el medio menos invasivo

¹⁹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008*, para. 63. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, para. 165.

²⁰ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, 4 de agosto de 2015, UN Doc. A/70/266, para. 14.

²¹ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial* (previamente citado).

²² Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial* (previamente citado).

²³ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 18.

²⁴ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, 4 de agosto de 2015, UN Doc. A/70/266, para. 13.

²⁵ Comité de Derechos Humanos, *Hermana Immaculate Joseph et al. c. Sri Lanka*, 18 de noviembre de 2005 CCPR/C/85/D/1249/2004, para. 7.2.



de alcanzar el objetivo deseado”²⁶. En esta materia existe una inversión de la carga de la prueba. Es el Estado el que debe demostrar que la prohibición de la asociación es en realidad necesaria para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático; y, asimismo, debe demostrar que la adopción de medidas menos drásticas no bastaría para lograr este propósito²⁷.

Algunas restricciones son desproporcionadas porque limitan indebidamente la capacidad de las asociaciones para acceder a la financiación, entre ellas canalizar la financiación a través de vías estatales, comunicar todos los fondos que reciban de fuentes extranjeras y la forma en que se asignan y obtener autorización de las autoridades para recibir o utilizar fondos²⁸.

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también ha señalado que:

De conformidad con el derecho internacional, son limitaciones problemáticas, entre otras, las prohibiciones absolutas de acceder a la financiación; exigir a las organizaciones de la sociedad civil que obtengan la aprobación del Gobierno antes de recibir la financiación; exigir que los fondos se transfieran a un fondo centralizado del Gobierno; prohibir o restringir las actividades de promoción de los derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros; estigmatizar o deslegitimar la labor de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros exigiendo que sean declaradas "agentes extranjeros" o calificadas con otros términos peyorativos; iniciar campañas de auditoría o inspección para hostigar a esas organizaciones; e imponer sanciones penales a esas organizaciones por incumplir las limitaciones a la financiación antes mencionadas. La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para acceder a la financiación y a otros recursos de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales es parte integrante del derecho a la libertad de asociación, y esas limitaciones violan el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹.

El Consejo de Derechos Humanos ha exhortado a los Estados a no imponer restricciones de manera discriminatoria en el acceso a la financiación y no establecer que “ninguna ley tipifique como delito o deslegitime las actividades de defensa de los derechos

²⁶ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 35.

²⁷ Comité de Derechos Humanos, *Lee c. República de Corea*, 23 de agosto de 2005, UN Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002, para. 7.2 y 7.3.

²⁸ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 35-36.

²⁹ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 20.



humanos a causa de la procedencia de su financiación”³⁰. Los Estados deben garantizar la independencia del sector de la sociedad civil, en particular en lo que respecta al acceso a la financiación³¹.

4. Cierre de espacio cívico

Amnistía Internacional viene alertando sobre una tendencia en una diversidad de países en la región³² y en el mundo³³ de ataques al espacio cívico de participación de los defensores de derechos humanos, sobre todo a través de regulaciones que imponen restricciones arbitrarias e indebidas en las organizaciones, asociaciones y colectivos de la sociedad civil.

Muchas de estas iniciativas legales buscan precisamente restringir el acceso a la financiación, sobre todo la internacional³⁴. Un rasgo característico de este contexto ha sido la implementación creciente de leyes nacionales que imponen restricciones a fondos internacionales que reciben las organizaciones, la imposición de una autorización previa del Estado para acceder a dichos fondos y medidas punitivas tales como el bloqueo de cuentas bancarias o el congelamiento de activos de organizaciones, para impedirles el acceso a la financiación³⁵.

También se ha observado en la región que leyes similares al proyecto aquí analizado han sido utilizadas para cerrar el espacio cívico, con medidas de suspensión de actividades o con el despojo de la personalidad jurídica de las asociaciones, mediante normas que obligaban a las organizaciones a contar con la autorización previa del Estado para desarrollar actividades, lo que se ha utilizado para perseguir a las voces críticas³⁶. En otros casos, instituciones estatales dedicadas a la cooperación técnica internacional han obligado a organizaciones a restringir sus actividades, para alinearlas con las prioridades definidas por las autoridades administrativas; asimismo, se ha

³⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 22/6 Protección de los defensores de los derechos humanos*, 12 de abril de 2013 UN Doc. A/HRC/RES/22/6, para. 9.b.

³¹ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 42.

³² Amnistía Internacional, “Las Américas: Proyectos de ley podrían restringir gravemente el trabajo de la sociedad civil en la región”, 21 de junio de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/06/americas-proyectos-ley-podrian-restringir-gravemente-trabajo-sociedad-civil/>; Amnistía Internacional, “Américas: Urgen medidas y decisiones de la OEA para revertir el cierre del espacio cívico”, 24 de junio de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/06/americas-urgen-medidas-oea-para-revertir-cierre-espacio-civico/>.

³³ Amnistía Internacional, *Leyes concebidas para silenciar: ataque mundial a las organizaciones de la sociedad civil* (Índice: ACT 30/9647/2019).

³⁴ Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 10 de agosto de 2012, UN Doc. A/67/292. *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 4 de agosto de 2009 UN Doc. A/64/226.

³⁵ Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos*, Hina Jilani, 1º de octubre de 2004, UN Doc. A/59/401, para. 75-76.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua*, 23 de septiembre 2023, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23.



denunciado la criminalización de las personas que pertenecen a organizaciones que reciben financiación extranjera, acusadas de conspiración para desestabilizar al Estado, y otros tipos penales similares aplicados de manera extensiva³⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha determinado que el espacio cívico “se refiere a las circunstancias reales que hacen posible la participación ciudadana en una sociedad en un momento y tiempo determinado. Se constituye por aquellos factores jurídicos, políticos, administrativos, económicos, culturales, que determinan la forma y las modalidades operativas del escenario, tanto físico como digital, en el que las y los diferentes actores de la sociedad civil participan efectivamente en la vida de su comunidad”³⁸.

El espacio cívico es el entorno que permite a la sociedad civil desempeñar un papel en la vida política, económica y social de nuestras sociedades, contribuyendo a la formulación de políticas públicas. Un espacio cívico dinámico, abierto y pluralista, que garantiza la libertad de expresión de reunión y de asociación, seguro y libre de intimidación, acoso y represalia, es un requisito previo para que el desarrollo y la paz sean sostenibles³⁹.

Los marcos legales y políticas públicas que regulan el acceso a recursos por parte de asociaciones civiles tienen un impacto considerable en el disfrute efectivo de la libertad de asociación, porque pueden aumentar la eficacia y facilitar la sostenibilidad de las asociaciones o reducirlas a una situación de dependencia y debilidad⁴⁰.

5. Análisis de compatibilidad del proyecto con el marco de derechos humanos

El proyecto de ley presenta tal cantidad y gravedad de cuestiones de compatibilidad con el marco de derechos humanos que el Paraguay se ha comprometido a respetar, proteger y garantizar, que merece ser analizado de manera sistematizada y ordenada, señalando aquellos aspectos problemáticos detectados.

Para ello, nos basaremos en los criterios antes explicados que pueden permitir una restricción a la libertad de asociación: legalidad, existencia de un fin legítimo, necesidad y proporcionalidad. Adicionalmente, se revisará el proyecto desde la perspectiva de los estándares del debido proceso penal y la tipificación de delitos.

5.1. Criterio de legalidad: Vaguedad e imprecisión del alcance y objetivos (Arts. 1° y 2°)

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 7 marzo 2006, (OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, para. 199-200).

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua*, 23 de septiembre 2023, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23.

³⁹ Naciones Unidas, *Protection and Promotion of Civic Space. United Nations Guidance Note*, 2020, p. 3.

⁴⁰ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 9.



Como se mencionó anteriormente, de conformidad al principio de legalidad, las restricciones a la libertad de asociación deben estar formuladas en forma expresa, precisa, taxativa y previa. Los sistemas nacionales de registro de las organizaciones de la sociedad civil no deben regularse con un amplio margen de discrecionalidad, ni con disposiciones que tengan un lenguaje vago o ambiguo que genere el riesgo de que la norma sea interpretada para limitar el ejercicio del derecho de asociación⁴¹.

El proyecto define su objetivo como el “control, transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro”. A tal efecto, el ámbito de aplicación de estas medidas reforzadas de control se extiende a:

- i) organizaciones sin fines de lucro;
- ii) que reciban o administren fondos públicos o privados, de origen nacional o internacional;
- iii) a ser destinados a prestaciones de exclusiva competencia del Estado, gobernaciones, municipalidades, entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta y demás entes de Derecho Público y universidades públicas;
- iv) o que de alguna manera tengan relación con sectores, prestaciones de exclusiva competencia del Estado, gobernaciones, municipalidades, entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta y demás entes de Derecho Público y universidades públicas.

El principal riesgo que plantea el proyecto es la ambigüedad de su redacción, aspecto que se observa ya desde la formulación de su objetivo y ámbito de aplicación, pero que se observará también a lo largo del texto, en otras dimensiones de la reglamentación. Esta falta de precisión del proyecto representa un riesgo muy alto de arbitrariedad administrativa.

La definición del nuevo ámbito de competencia que se crea a favor del Estado sobre las organizaciones de la sociedad civil carece de una redacción en términos inequívocos. Debería estar redactada con apego al requisito de estricta legalidad, por lo que las restricciones deben estar determinadas exclusivamente mediante disposiciones claras y concretas. La interpretación de estas limitaciones debe ser restrictiva, sin que se permita su aplicación por analogía a cualquier situación que no está clara y previamente determinada en la norma. Las leyes que impongan limitaciones a los derechos fundamentales no pueden ser arbitrarias o irrazonables y deben ser claras y accesibles a todo el mundo⁴².

Por una parte, es razonable que el Estado establezca sistemas de control y rendición de cuentas sobre fondos públicos que son transferidos a entidades sin fines de lucro,

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, para. 172.

⁴² Comisión de Derechos Humanos, *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 28 de septiembre de 1984, UN Doc. E/CN.4/1985/4, principios 16 y 17.



que prestarán por delegación un servicio público de competencia del Estado, aplicando los recursos cedidos por este último.

Por otro lado, extender estos controles a cualquier actividad de la sociedad civil, sin importar que el financiamiento previsto sea de origen privado y no involucre ningún fondo del Estado, porque se trata de actividades que “de alguna manera guarden relación” con la competencia del Estado, ya supone una extensión intrusiva de los poderes estatales al ámbito de autonomía y libertad de las personas en su derecho a organizarse libremente. ¿Qué es lo que ha de entenderse con la expresión “de alguna manera guarden relación”? Bajo esta formulación, cualquier tipo de actividad que desempeñen las entidades sin fines de lucro podría quedar comprendida. En particular, las acciones que desempeñan las organizaciones de derechos humanos, ya que la defensa de estos derechos se ejerce siempre en una relación bilateral y contradictoria con el Estado como contraparte.

Por ejemplo, una acción de incidencia y asesoría a aliados parlamentarios para promover la adopción de una ley a favor de los derechos humanos podría caer dentro de esta definición, porque la labor legislativa es inherentemente una facultad soberana del Estado. O la defensa ante tribunales de personas o colectivos víctimas, porque se podría alegar que estas funciones se solapan con las facultades del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo o del Ministerio de la Defensa Pública. Incluso, actividades menos controversiales, como la educación en derechos humanos, podrían ser comprendidas dentro de esta definición.

5.2. Criterio de existencia de un fin legítimo para la restricción: ausencia de motivación para derogar tácitamente normas ya existentes del Código Civil (Artículo 5)

El proyecto no justifica la existencia de un fin legítimo para imponer restricciones a la libertad de asociación. En su exposición de motivos argumenta un vacío legal que regule la existencia y funcionamiento de las entidades sin fines de lucro. Sin embargo, tal señalamiento es inexacto y poco transparente, porque en el marco jurídico paraguayo, las entidades sin fines de lucro están reconocidas y reguladas en el Código Civil⁴³. En el caso específico de las entidades sin fines de lucro, estas pueden adquirir personería jurídica a través de tres formas: a) asociaciones reconocidas de utilidad pública; b) asociaciones inscriptas con capacidad restringida; c) fundaciones; figuras que cuentan con una precisa y detallada regulación acerca de su nacimiento, funcionamiento y extinción.

La falta de transparencia en la justificación del proyecto no permite evaluar si existe o no un fin legítimo que justifique la restricción del derecho a la libertad de asociación, de acuerdo con los estándares internacionales⁴⁴.

⁴³ Paraguay, Código Civil, 1985, Artículo 91-131, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5293/codigo-civil>

⁴⁴ La propia Constitución paraguaya de 1992 establece que “todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos” (Artículo 203), disposición que impone el deber de fundamentación debida de todo acto legislativo, poniendo de manifiesto que el proyecto a ser adoptado responde a una debida



En su Artículo 5°, el proyecto propone condiciones de origen, existencia y reglas de funcionamiento diferentes a las ya instituidas por el marco legal vigente, que tendría un efecto derogatorio sobre el marco legal previo. Además, muchos de los nuevos requisitos para constituir una asociación, no están definidos en la nueva ley, sino que quedarán sujetos a la reglamentación, con lo que se estaría trasgrediendo el principio de legalidad (ver arriba). Resulta preocupante que se derogue, sin mayor análisis, justificación y sin participación de las partes interesadas, de manera tácita o implícita, el marco regulador de las entidades sin fines de lucro.

5.3. Criterio de necesidad de imponer la restricción: existencia de un marco jurídico previo

Relacionado con lo anterior, al no establecerse claramente el fin por el cual se propone instaurar una restricción al derecho de asociación, tampoco queda clara la necesidad de hacerlo mediante la normativa que se propone. Si bien el proyecto de ley hace referencia a la existencia de un vacío legal, de hecho, la legislación paraguaya cuenta ya con normas de transparencia, control y rendición de cuentas y de registro de organizaciones y no se entiende la necesidad de modificar esta normativa para volverla más restrictiva para las propias organizaciones.

El Relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que, bajo la excusa de la transparencia y la rendición de cuentas, se ha sometido a exámenes exhaustivos a los asuntos internos de las asociaciones, como forma de intimidación y hostigamiento; obligaciones frecuentes, onerosas y burocráticas de presentación de informes, que pueden llegar a obstruir indebidamente la labor legítima de las asociaciones⁴⁵. Por ley, debería prohibirse la injerencia de los Estados en la estructura administrativa y las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

En particular, la Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos ha alentado a los Estados a revocar las disposiciones jurídicas que permiten al Estado controlar en alguna medida las actividades de defensa de los derechos humanos⁴⁶. Los controles deben ser justos, objetivos y no discriminatorios, y no deben servir de pretexto para silenciar las críticas; asimismo, los miembros del órgano de supervisión deben ser independientes del poder ejecutivo para garantizar que sus decisiones no sean arbitrarias⁴⁷.

interpretación y aplicación del derecho ajena a toda arbitrariedad y que se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

⁴⁵ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (UN Doc. A/HRC/23/39), párr. 38.

⁴⁶ Asamblea General, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani (UN Doc. A/59/401, 1° de octubre de 2004), párr. 82.p.

⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (UN Doc. A/HRC/23/39), párr. 38.



a. Existencia de un marco jurídico de transparencia, control y rendición de cuentas en casos de uso de fondos públicos

El Estado paraguayo transfiere muchos recursos a personas jurídicas del sector privado, con o sin fines de lucro, a través de diversos programas, que se instrumentalizan presupuestariamente mediante distintos Objetos de Gasto del Clasificador Presupuestario.

En el caso de las organizaciones sin fines de lucro, el régimen de sus transferencias para gastos corrientes y para gastos de capital e inversiones se da a través de los Objetos de Gasto 842 y 874, respectivamente. Estos dos Objetos de Gasto tienen una muy detallada reglamentación en la Ley del Presupuesto General de cada Ejercicio Fiscal.

Estas disposiciones son lo suficientemente precisas y exhaustivas para detallar los requisitos y condiciones para acceder a aportes con fondos públicos. A través de ellas, se establece la obligación de registro en la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales del Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁸, se detallan las normas y procedimientos para la rendición de cuentas ante la Entidad del Estado que aporta, ante la Contraloría General de la República y a las comisiones de Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Cámara de Senadores y la de Cuentas y Control de la Ejecución Presupuestaria de la Cámara de Diputados, que tienen asignada la función de fiscalización y seguimiento del uso de los fondos.

Asimismo, se establece la obligación de rendir informes semestrales ante los organismos y entidades del Estado aportantes. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, las transferencias se suspenden, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles. Estas normas están vigentes y se actualizan en cada ejercicio fiscal.

Es decir que, por lo menos en lo que atañe a los fondos públicos transferidos a través del Presupuesto General de la Nación o los presupuestos municipales, existe una completa reglamentación de sus procedimientos.

El Ministerio de Economía y Finanzas publica en su web institucional un reporte de resumen mensual de cuáles han sido las organizaciones beneficiarias de aportes y el monto transferido. Para acceder al detalle de las rendiciones, registros contables, informes semestrales, etc., basta con recurrir ante el organismo respectivo a través de la Ley de Acceso a la Información Pública⁴⁹.

b. Duplicación innecesaria de registros (Artículo. 4°)

⁴⁸ Paraguay, Ley 6446, que crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro administrativo de beneficiarios finales del Paraguay, 2020, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9116/ley-n-6446-crea-el-registro-administrativo-de-personas-y-estructuras-juridicas-y-el-registro-administrativo-de-beneficiarios-finales-del-paraguay>,

⁴⁹ Paraguay, Ley 5282, libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, 2014, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3013/libre-acceso-ciudadano-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental>



Además de lo ya señalado precedentemente, el proyecto viene a colisionar con otros registros y sistemas de control ya existentes, aplicables a las organizaciones sin fines de lucro, duplicando registros sin justificación, algunos de ellos a cargo del mismo Ministerio de Economía y Finanzas. El proyecto no ofrece una explicación plausible acerca de cuál sería la necesidad de duplicar estos registros.

Por hacer una lista no exhaustiva, además del ya citado registro obligatorio ante la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales del Ministerio de Economía y Finanzas, las fundaciones y las asociaciones reconocidas de utilidad pública deben registrarse ante el Ministerio del Interior, a los efectos de obtener el reconocimiento de su personería jurídica. En el caso de las asociaciones inscriptas con capacidad restringida, el reconocimiento de la personería jurídica se realiza mediante la inscripción del Estatuto Social protocolizado y otras documentaciones en el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones de la Dirección General de Registros Públicos, dependiente del Poder Judicial.

A efectos tributarios, las organizaciones sin fines de lucro se deben inscribir ante la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios DNIT (anterior Subsecretaría de Estado de Tributación, SET) a los efectos del Registro Único de Contribuyentes (RUC) y las declaraciones impositivas. De conformidad con el registro de contribuyentes, existen a la fecha en el país más de 18.000 organizaciones sin fines de lucro registradas de manera activa⁵⁰.

Del mismo modo, deben inscribirse en el Registro Obrero Patronal, dependiente del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), con toda la información de las personas con un vínculo laboral y sus salarios, altas y bajas. De la misma manera, en su calidad de empleadores, las organizaciones sin fines de lucro están obligadas a registrarse en la Dirección de Aporte Obrero-Patronal, dependiente del Instituto de Previsión Social (IPS), para el seguro social obligatorio de las personas que trabajan en relación de dependencia.

Así también, las organizaciones sin fines de lucro están obligadas a la inscripción en el Sistema integrado de reporte de operaciones (SIRO), dependiente de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), ya que son sujetos obligados⁵¹.

La última evaluación del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) señaló que el país cuenta con una legislación que incluye a las organizaciones sin fines de lucro como sujetos obligados, que se cuenta con una evaluación sectorial de riesgo, que se identificó al subsector de mayor riesgo, por lo que se considera que las recomendaciones con el sector están mayoritariamente cumplidas, no obstante, se presentan algunos desafíos para mejorar el acercamiento al sector, principalmente

⁵⁰ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), *Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de la República de Paraguay*, 2022, p. 239. Esa cifra incluye a los partidos políticos, sindicatos laborales y cooperativas, que tienen su regulación legal en las Leyes 834/96, 213/93 y 438/94, respectivamente.

⁵¹ Paraguay, Ley 1015, que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes, 1997, artículo 13 inciso I, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/988/ley-n-1015-previene-y-reprime-los-actos-ilicitos-destinados-a-la-legitimacion-de-dinero-o-bienes>



mediante capacitaciones⁵². En 2019, SEPRELAD efectuó una evaluación sectorial de riesgo que detectó que el riesgo de financiamiento del terrorismo a través del abuso de organizaciones sin fines de lucro por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo en Paraguay actualmente es bajo, que no se han dado reportes de operaciones sospechosas ni investigaciones penales de financiamiento del terrorismo que tengan vinculación a alguna organización sin fines de lucro⁵³.

Asimismo, dependiendo de la naturaleza de la entidad, de sus fines y servicios prestados, las organizaciones sin fines de lucro deberán registrarse en otros dispositivos administrativos de control ante la Administración Central o las municipalidades. Por ejemplo, aquellas asociaciones o fundaciones que prestan servicio de albergue en hogares de abrigo de personas mayores están obligadas a registrarse ante el Departamento de Registro de Establecimientos, dependiente de la Dirección de Adultos Mayores, dependiente del Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. La misma obligación pesa con respecto a los centros y comedores comunitarios y para asociaciones y organizaciones de ayuda a personas adultas mayores. Las asociaciones y fundaciones que gestionan centros de atención a personas con problemas derivados del consumo de alcohol y otras drogas, deberán registrarse ante la Dirección General de Control de Profesionales y Establecimientos de Salud dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Aquellas que presten servicios de cuidado alternativo, deberán estar inscriptas en el registro del Programa de Cuidados Alternativos de la Dirección Nacional de Cuidados Alternativos, correspondiente, del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, previa resolución de habilitación y autorización de funcionamiento⁵⁴.

En síntesis, se constata la ausencia de una justificación razonable acerca de la utilidad o necesidad del nuevo registro que propone el proyecto, ya que el proyecto no aclara qué aportaría de diferente respecto de los registros y controles ya operativos y en vigencia.

5.4. Criterio de proporcionalidad de las medidas propuestas: restricciones indebidamente gravosas

Aun sin haberse aclarado el fin legítimo de la modificación legal y por tanto sin existir claridad de por qué sería necesario imponer estas restricciones, las medidas propuestas son desproporcionadamente gravosas para las organizaciones de la sociedad civil, al punto que dificultan su debido funcionamiento.

El proyecto de ley plantea aspectos problemáticos con la protección de información personal y de las organizaciones. Además del registro obligatorio, el proyecto obligaría

⁵² GAFILAT, *Evaluación Mutua...*, (previamente citado), 245.

⁵³ SEPRELAD, *Organizaciones Sin Fines de Lucro y el Riesgo de FT en Paraguay. Evaluación de Riesgo Sectorial*, 2019.

⁵⁴ Paraguay, Ley 6486, de promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9165/ley-n-6486-de-promocion-y-proteccion-del-derecho-de-ninos-ninas-y-adolescentes-a-vivir-en-familia-que-regula-las-medidas-de-cuidados-alternativos-y-la-adopcion>



a convertir en información pública toda la información relativa a la gestión de una organización, mediante la inscripción de estos datos en un registro público y la remisión de un informe semestral al Ministerio de Economía y Finanzas. Los estándares de derechos humanos determinan que las requisitorias de información a las organizaciones no deben exceder los límites de confidencialidad que éstas requieren para su libre accionar con independencia⁵⁵.

Nuevamente, estas obligaciones no resultan irrazonables tratándose del caso de la rendición de cuentas de fondos públicos transferidos a las organizaciones, cuyas formas de control y documentación contable están bien reguladas en las leyes presupuestarias de cada ejercicio fiscal. La obligación de transparencia sobre el financiamiento y actividades de las organizaciones de la sociedad civil se limita a las que cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos, las cuales están obligadas a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas⁵⁶.

Los problemas de aplicación surgen porque el proyecto busca establecer estos controles y la publicidad masiva de los datos de la ejecución y actividades, también respecto de las fuentes de financiamiento privadas, más allá de los controles ya existentes, detallados precedentemente. Los recursos financieros de origen privado que reciban las organizaciones no son, en principio, de carácter público; los Estados pueden solicitar legítimamente información a las organizaciones sobre sus relaciones jurídicas privadas únicamente cuando realicen funciones de investigación de algún delito, o bien, fiscalización tributaria⁵⁷.

La obligación legal de divulgación pública detallada de las fuentes y de la ejecución de la financiación puede constituir una injerencia injustificada y desproporcionada en los derechos a la privacidad, a la libertad de asociación y el derecho a promover y defender los derechos humanos y, en general, debe desalentarse dicha práctica. En caso de adoptarse medidas de este tipo, los requisitos de divulgación deben adaptarse estrictamente a fines específicos y enumerados, y deben existir suficientes garantías procesales para proteger la privacidad y la seguridad de las organizaciones de la

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, para. 177.

⁵⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 30 de diciembre de 2009, Doc. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 1/09, para. 19.

⁵⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, para. 182.



sociedad civil, los donantes y los beneficiarios⁵⁸ y no poner en riesgo la independencia de las actividades de la organización⁵⁹.

En el caso de Paraguay, la conversión en datos públicos de la información documental privada de las organizaciones colisiona con otras leyes existentes que regulan la protección de la información de carácter privado⁶⁰ y datos sensibles crediticios⁶¹, el deber de secreto bancario, que solo puede ser levantado mediando condena penal firme⁶², y el deber de reserva de información y actuaciones de la Administración Tributaria⁶³.

La Constitución del Paraguay, en su Artículo 36, dispone la inviolabilidad del patrimonio documental de las personas, que sólo puede ser analizado, interceptado o secuestrado por orden judicial para casos específicamente previstos en la ley, y siempre que fuesen indispensables para el esclarecimiento de los asuntos de competencia de las correspondientes autoridades.

El proyecto generaría problemas de seguridad, en particular, para las organizaciones de derechos humanos, cuyo trabajo, en muchos casos, maneja un cierto nivel de información sensible que debiera estar protegida de la injerencia estatal intrusiva. Las organizaciones que defienden derechos humanos realizan acciones de acompañamiento psicosocial y legal a víctimas de abusos de poder, a quienes testifican en casos graves de violaciones a los derechos humanos o contra la corrupción pública. Realizan acciones de acompañamiento a personas y comunidades en riesgo por la defensa de sus derechos. La publicidad de esta información sensible debiera estar restringida a casos excepcionales.

5.5. Violación del principio de legalidad penal administrativa (Artículos. 10-14)

El proyecto de ley incorpora un capítulo sobre sanciones, aplicables tanto a las personas jurídicas como a las personas físicas encargadas de la dirección y la administración. El problema principal observado es que se establece el procedimiento y las sanciones

⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos, *General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyaletsossi Voule*, 23 de junio de 2023), UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 53.

⁵⁹ Amnistía Internacional, “Las Américas: Proyectos de ley podrían restringir gravemente el trabajo de la sociedad civil en la región”, 21 de junio de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/06/americas-proyectos-ley-podrian-restringir-gravemente-trabajo-sociedad-civil/>

⁶⁰ Paraguay, Ley 1682, que reglamenta la información de carácter privado, 2000, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1760/ley-n-1682-reglamenta-la-informacion-de-caracter-privado>

⁶¹ Paraguay, Ley 6534, de protección de datos personales crediticios, 2020, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9417/ley-n-6534-de-proteccion-de-datos-personales-crediticios>

⁶² Paraguay, la Ley 861, general de bancos, financieras y otras entidades de crédito, 1996, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4135/ley-n-861-general-de-bancos-financieras-y-otras-entidades-de-credito>

⁶³ Paraguay, Ley 125, que establece el nuevo régimen tributario, 1991, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2345/ley-n-125-establece-el-nuevo-regimen-tributario>



aplicables, pero **no se definen cuáles serían las faltas administrativas que darían lugar a la aplicación de las sanciones**. Los Estados deben abstenerse de promover leyes y políticas que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir las posibilidades de conformación y funcionamiento de las organizaciones de derechos humanos⁶⁴.

En tal sentido, el proyecto presenta graves déficits en materia del respeto al principio de legalidad penal, aplicable también a la esfera administrativa, o cualquier otro régimen sancionatorio que implique menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una presunta conducta ilícita. De acuerdo con los estándares internacionales en derechos humanos, la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor; de lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Es indispensable que la norma punitiva, sea esta penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar⁶⁵.

Otro punto problemático guarda relación con la proporcionalidad de las penas. Por ejemplo, la omisión de presentar informes administrativos es una infracción menor de la legislación que debiera dar lugar a medidas correctivas, en ningún caso debería conllevar el cierre de la asociación o el enjuiciamiento penal de sus representantes⁶⁶.

El régimen sancionatorio dispone como sanciones la posibilidad que se ordene el “cese definitivo de sus actividades” y la “cancelación de su inscripción en el Registro”. La disolución de una organización social sin el debido proceso viola el derecho internacional de los derechos humanos, el cual establece que las restricciones a la libertad de asociación no pueden en ninguna circunstancia ser desproporcionadas o tan onerosas que pongan en peligro el derecho en sí.

La disolución de una organización equivale a una restricción del derecho de asociación de sus miembros, y como tal, debe cumplir con todos los requisitos: a) las causales y procedimientos deben estar previstos en la ley; b) sólo se podrá declarar la extinción de la personería jurídica en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás; y, c) la medida debe ser "necesaria en una sociedad democrática" para alcanzar uno de estos objetivos. La mera existencia de justificaciones

⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 7 marzo 2006), OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, recomendación 17.

⁶⁵ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005*, para. 206; *Caso Mohamed Vs. Argentina. Sentencia de 23 noviembre de 2012*, para.130 y 131; *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014*, para.161; *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Sentencia de 3 de mayo de 2016*, para.89; *Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Sentencia de 21 de octubre de 2016*, para.219.

⁶⁶ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, 24 de abril de 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, para. 38.



razonables y objetivas para limitar el derecho a la libertad de asociación no es suficiente. El Estado debe demostrar, además, que la prohibición de una asociación es necesaria para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr el mismo propósito⁶⁷.

La disolución de una agrupación debe ser siempre una decisión de *ultima ratio*, a la vista de las más graves circunstancias y hechos delictivos comprobados por autoridades judiciales⁶⁸, tras un examen minucioso de los derechos en cuestión, habida cuenta de la particular importancia que revisten para una sociedad democrática las cuestiones en juego⁶⁹.

Las restricciones impuestas a las asociaciones deben ser evaluadas en cuanto a su proporcionalidad, de manera tal que las medidas no resulten excesivamente onerosas, y si la naturaleza y la severidad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento son proporcionales a la gravedad de la infracción⁷⁰.

Por debajo del “cese de actividades”, el proyecto propone multas que van de cien a mil salarios mínimos, suspensión por un año de operaciones, e incluso la disolución (Artículo 12), para las personas jurídicas. En el caso de las multas a personas jurídicas, estas podrían ir de US\$ 36.900 a 369.000, monto que supera ampliamente el patrimonio de la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil del Paraguay. Sanciones de esta naturaleza también pueden implicar en la práctica la extinción de una organización y consecuentemente la imposibilidad del ejercicio de la libertad de asociación, por lo cual también es condenable por los estándares internacionales de derechos humanos.

Asimismo, para las personas físicas “que tuvieran incidencia en la actividad de la OSFL” (Artículos 12 y 13), las sanciones son multas de veinte a quinientos salarios mínimos, y otras sanciones tales como la remoción del cargo actual, inhabilitación para asumir cargos de responsabilidad en una organización sin fines de lucro, en el sector público o cualquier otra entidad por un período de cinco a diez años (Artículo 13). Estas sanciones podrían violar no solo la libertad de asociación de las personas afectadas, como también su derecho a promover y defender los derechos humanos, funcionando además como una medida intimidatoria que impida que muchas personas se dispongan a asumir estos cargos en el futuro.

Finalmente, el régimen sancionatorio no regula garantías del debido proceso ni las posibilidades de recurso judicial. Según los estándares internacionales de derechos

⁶⁷ Comité de Derechos Humanos, *Korneenko et al. c. Belarús*, 10 de noviembre de 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004, para. 7.2-7.3. *Belyatsky et al. c. Belarús*, 7 de agosto de 2007, UN Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, paras. 7.2-7.3.

⁶⁸ Comité de Derechos Humanos, *Jung-Hee Lee y otras 388 personas c. República de Corea*, 25 de marzo de 2021, UN Doc. CCPR/C/130/D/2776/2016, para. 7.7.

⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, *Daher Ahmed Farah c. Djibouti*, 29 de agosto de 2012, UN Doc. CCPR/C/105/D/1226/2003, para. 7.8.

⁷⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, 4 de agosto de 2015, UN Doc. A/70/266, para. 14.



humanos, se debe garantizar un recurso adecuado y efectivo sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, para impugnar cualquier resolución que restrinja el ejercicio del derecho de asociación, tales como la suspensión del funcionamiento de una organización, su disolución, o la negativa a su registro, ante una autoridad independiente de la que estableció la restricción⁷¹.

6. Conclusiones y recomendaciones

Amnistía Internacional expresa formalmente su preocupación respecto del proyecto de Ley “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” (Exp. S-2300683). Este proyecto no es compatible con el compromiso del Estado paraguayo con el derecho internacional de los derechos humanos, en particular los derechos a la libertad de asociación, de expresión, a la privacidad, y el derecho a promover y defender los derechos humanos.

Asimismo, el proyecto de ley no incorpora las salvaguardas requeridas por la Constitución paraguaya de 1992 y el derecho internacional de los derechos humanos para la protección del derecho de asociación debido a la ausencia de garantías mínimas para la protección de diversos aspectos que hacen a la vida de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las condiciones legales de existencia jurídica, la posibilidad de obtener y administrar recursos, la inviolabilidad del patrimonio documental y derecho a la tutela judicial efectiva frente a la arbitrariedad.

El proyecto, en sentido contrario, destaca por plantear un escenario de muy alto riesgo de cierre de espacio cívico. Este marco regulatorio, de aplicarse en la práctica, tendría un efecto intimidatorio que inhibiría a las personas de ejercer libremente su derecho de asociación.

En particular, Amnistía Internacional expresa preocupación por los siguientes aspectos del proyecto de ley analizado:

- a) El proyecto no cumple con el criterio de legalidad: presenta una técnica legislativa y una redacción notoriamente imprecisa en la definición de su alcance y objetivos. Al ser una norma restrictiva de derechos fundamentales, estas definiciones deberían ser estrictas, limitadas y claras.
- b) El proyecto no cumple con el criterio de tener un fin legítimo claro: el proyecto regula cuestiones que ya están previstas en el Código Civil, respecto del nacimiento, funcionamiento y extinción de las personas jurídicas aplicables a las organizaciones sin fines de lucro. El proyecto deroga estas disposiciones ya existentes que gozan de legitimidad y estabilidad jurídica. Además, el proyecto se superpone con un marco jurídico de transparencia, control y rendición de cuentas ya existente, duplicando o ampliando el control estatal sobre las organizaciones de la sociedad civil sin presentar justificaciones razonables para

⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 7 marzo 2006, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, recomendación 18.



ello. Esto es particularmente relevante para el caso de las organizaciones sin fines de lucro que reciben transferencias de recursos públicos.

- c) El proyecto no cumple con el criterio de necesidad: duplica y colisiona con otros registros públicos ya existentes, incluso administrados por el mismo Ministerio de Economía y Finanzas.
- d) El proyecto no cumple con el criterio de proporcionalidad: plantea medidas que colisionan con los estándares internacionales del derecho a la privacidad y el marco jurídico existente de protección de la información personal, actuaciones tributarias y secreto bancario, que protege la inviolabilidad documental y de la privacidad de las comunicaciones de las asociaciones, cuestión particularmente sensible para las organizaciones de derechos humanos.
- e) El proyecto establece un régimen de sanciones administrativas que viola el principio de legalidad y las garantías de un debido proceso, ya que no define de manera taxativa cuáles serán las faltas administrativas que ameritarían la aplicación de sanciones, entre las que incluyen medidas como el cese definitivo de actividades y multas exorbitantes para las organizaciones y sus integrantes, sin el debido proceso ni posibilidades de recurso judicial.

Amnistía Internacional llama al Poder Legislativo paraguayo a proteger los derechos humanos, en especial el derecho a la libertad de asociación, rechazando el proyecto de ley en cuestión y cualquier medida legislativa que cercene directa o indirectamente los derechos humanos.

