

Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ref.: OL PRY 1/2024
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

19 de julio de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 50/17, 52/9 y 52/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la presentación y **estudio del Proyecto de Ley ‘que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro’ (OSFL)**. El Proyecto de Ley propuesto podría restringir indebidamente los derechos a la privacidad, la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación, protegidos por los artículos 17, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

En este sentido, emitimos la presente carta analizando las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la relación entre los mencionados proyectos de ley con el PIDCP, ratificado por Paraguay por medio de la Ley N° 05/92, y con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Antecedentes y consideraciones generales

El 20 de diciembre de 2023, se presentó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley ‘que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro’. Se le dio discusión y fue aprobado en sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores el pasado 8 de julio.

El Proyecto de Ley tiene como objetivo “establecer el régimen de control, transparencia y rendición de cuentas de las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL de ahora en adelante) que reciban o administren fondos públicos o privados, de origen nacional o internacional, 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 o que de alguna manera tengan relación con sectores, prestaciones de exclusiva competencia del Estado, las gobernaciones, las municipalidades, universidades públicas, los entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta y demás entes de Derecho Público, que, conforme con la respectiva legislación, sean capaces de adquirir bienes y obligarse”

(art. 1).

En su artículo 2, el proyecto de ley hace una definición de OSFL amplia y vaga, que ata la identificación de una OSFL a conceptos indefinidos como ‘bien común’, ‘utilidad pública’, ‘prestaciones de exclusiva competencia del estado’, ‘sectores de competencia del estado’, entre otras. Por lo tanto, de ser aprobada podría abrir la puerta para que la aplicación de la ley se haga de forma discrecional.

Registro y constitución (Capítulo II)

Entre otras disposiciones, el proyecto de ley en su artículo 4 crea un registro obligatorio adicional a los ya existentes, llamado “Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro”, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, ante el cual “deben inscribirse todas las OSFL existentes dentro de los noventa días de vigencia de la ley (... y las nuevas) dentro de los treinta días de su constitución”. Además, su artículo 5 establece disposiciones específicas de constitución para todas las OSFL, incluyendo la disposición de llevar un “Libro de Registro del financiamiento nacional o extranjero, público o privado”, que podría generar una carga demasiado pesada para organizaciones de base, y podría ser perjudicial para asociaciones esporádicas o informales.

Régimen de transparencia, rendición de cuentas y supervisión

En su artículo 6 el proyecto de ley ordena el registro detallado del “uso y destino de los fondos que reciban con sus correspondientes facturas y demás documentos respaldatorios”, así como otros requisitos de registro interno que también generan una carga desproporcionada, en especial para organizaciones pequeñas y de base, en especial si estos mismos requerimientos ya están incluidos en otros procedimientos legales, tributarios y administrativos. Este exceso de requerimientos de registros podría desincentivar la creación de nuevas asociaciones.

Además, el registro de los datos personales de individuos que tienen cualquier relación contractual o de colaboración (“que de cualquier manera cumplan tareas o presten servicios vinculados al uso y destino de los fondos” art. 6) con las OSFL podría desincentivar a las personas a establecer relaciones con el sector, dificultando su acción y el alcance de sus objetivos estatutarios.

Adicionalmente, en su artículo 7 el proyecto de ley ordena a las OSFL “presentar informes semestrales sobre el uso de los fondos que reciban y sobre su destino” así como “publicar semestralmente en sus páginas web, los gastos detallados de sus actividades”. Indica expresamente que las OSFL no pueden alegar la firma de cláusulas de confidencialidad con aportantes de los fondos para incumplir con la disposición incluida.

En su artículo 9 el proyecto de ley restringiría de forma grave el acceso a recursos a las OSFL, ya que prohíbe la posibilidad de crear cualquier tipo de relación contractual entre OSFL que no estén inscritas en el registro nacional y organismos y entidades del estado, municipalidades, entidades binacionales u otras entidades o empresas públicas.

Adicionalmente, prohíbe de forma expresa que contratos de empréstitos, donaciones u otros similares que otorguen fondos públicos o privados, de origen nacional o extranjero, a OSFL incluyan cláusulas que vayan en contravía a los contenidos del proyecto de ley. Esta provisión podría constituir una injerencia indebida en entidades y organizaciones del sector público, privado y mixto, nacionales e internacionales que, en virtud de su derecho a la libertad de asociación, deben conservar la autonomía para decidir sobre el uso de sus fondos propios.

Régimen sancionatorio (Capítulo IV)

El proyecto de ley establece un régimen de sanciones, institucional y personal, que no sólo parece desproporcionado, y por lo tanto lejano de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, sino que además podría contravenir otras normas internas del país como el Código Civil.

En su artículo 12 establece sanciones extremas a OSFL por incumplimiento, violación o contravención a la ley como: multas millonarias (“mil salarios mínimos mensuales”), suspensión de actividades por un año, cese definitivo de actividades, y cancelación inscripción en el Registro Nacional de OSFL. Pero, además, indica que las mismas sanciones se podrán aplicar a cualquier otra persona jurídica que “tuviera incidencia en la actividad de las OSFL declarada responsable de incumplimiento, violación o contravención” de las disposiciones del proyecto de ley.

En su artículo 10 el proyecto de ley indica que tanto el personal directivo como de administración son susceptibles de recibir sanciones por incumplimiento de las obligaciones incluidas en el texto. Además, su artículo 13 establece sanciones extremas para personas naturales como multas (“de veinte a quinientos salarios mínimos mensuales), remoción del cargo con inhabilitación de cinco a diez años para el ejercicio de cargos de “dirección, administración, representación o fiscalización” de OSFL, e “inhabilitación para el ejercicio de cargos del sector público y de organismos y entidades autónomas y descentralizadas”, por el mismo periodo de tiempo. Pero, además, indica que las sanciones podrán ser aplicadas también “a cualquier persona física que tuviera incidencia en la actividad de la OSFL declarada responsable de incumplimiento, violación o contravención de la ley y su reglamentación”.

Sin duda, las sanciones extremas y su extensión a otras personas jurídicas y naturales podrían abrir la puerta a un régimen de persecución a las organizaciones, y también podrían crear aislamiento del sector, que sería perjudicial para su sostenibilidad. Pareciera como si el proyecto de ley quisiera a través de la implementación de supuestos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, controlar la creación de nuevas OSFL, así como el contenido, el funcionamiento, y en definitiva, la existencia de las mismas.

Libertad de buscar, recibir y usar fondos

El derecho internacional de los derechos humanos contempla objetivos legítimos que los Estados pueden perseguir para garantizar la transparencia en el manejo de fondos a nivel internacional por parte de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esos objetivos legítimos deben ser necesarios y proporcionales, asegurando que no restrinjan indebidamente los derechos humanos que permiten un entorno propicio para el desenvolvimiento y el funcionamiento eficaz de la sociedad civil en el país.

El derecho y las normas internacionales de derechos humanos reconocen ampliamente la libertad de acceder a recursos como parte del derecho a la libertad de asociación. El artículo 22 del PIDCP protege todas las actividades de una asociación, incluidas las actividades dirigidas a acceder a recursos o financiación, sujetas a restricciones compatibles con el artículo 22. Esto incluye la libertad de buscar, recibir y utilizar recursos de personas físicas y jurídicas, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales, sin autorización previa u otros impedimentos indebidos, incluidos individuos, asociaciones, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil, gobiernos extranjeros y agencias de ayuda, el sector privado, las Naciones Unidas y otras entidades. En consecuencia, las limitaciones indebidas a la libertad de las asociaciones para acceder a financiación violan las obligaciones de los Estados en virtud del artículo 22 del PIDCP (A/HCR/53/38/Add.4, párr. 11).

El Comité de Derechos Humanos ha expresado constantemente su preocupación por las restricciones a la financiación extranjera como impedimento para la plena realización del derecho a la libertad de asociación. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos también reconocen el derecho de las asociaciones a acceder a los recursos. Por ejemplo, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos) ha establecido en su artículo 13 que toda persona tiene derecho, individualmente y en asociación con otros, a solicitar, recibir y utilizar recursos para promover y proteger los derechos humanos por medios pacíficos.

El Comité Jurídico Interamericano, en la Declaración de Principios Interamericanos sobre creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro (CJI/RES. 282 (CII-O/23) corr. 1) indica que “el ejercicio de la libertad de asociación comprende el derecho de participar en la creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro; los procedimientos de creación y registro serán sencillos, oportunos, claros y no discriminatorios ni discrecionales; las entidades civiles sin fines de lucro tienen la libertad de buscar, solicitar, obtener y utilizar financiamiento para el logro de sus objetivos sociales, tanto de fuentes públicas como privadas, nacionales o extranjeras; las sanciones impuestas por los Estados sólo se aplicarán en circunstancias limitadas y previamente establecidas por ley, serán progresivas, necesarias y estrictamente proporcionales, por causales razonables, motivadas y probadas dentro de un

proceso judicial, con todas las garantías de debido proceso” (principios 1, 5, 6, 7 y 11).

Adicionalmente, en la resolución 22/6, el Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados a garantizar que los requisitos de presentación de informes impuestos a individuos, grupos y órganos de la sociedad no inhiban su autonomía funcional. Los Estados deben garantizar que cualquier restricción al derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a financiación y recursos cumpla con los requisitos internacionales de derechos humanos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, tal como se establece en el artículo 22(2) del PIDCP.

Legalidad

Las restricciones deben estar ‘establecidas por la ley’. Ahora bien, una restricción no cumple este requisito simplemente porque esté formalmente promulgada como ley nacional. El requisito de legalidad también se refiere a la calidad de la ley. Las leyes en cuestión deben ser accesibles y suficientemente precisas para permitir a los miembros de la sociedad decidir cómo regular su conducta (previsibilidad) y no deben conferir una discreción ilimitada o amplia a quienes las hacen cumplir.

Legitimidad

Para ser legal, cualquier restricción debe proteger únicamente los intereses enumerados en el artículo 22 (2) del PIDCP: la seguridad nacional o pública, el orden público (*ordre public*), la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Necesidad y proporcionalidad

Para cumplir la condición de necesidad, las autoridades deben demostrar que la restricción puede ser realmente eficaz para lograr el objetivo legítimo y ser el medio menos intrusivo entre los que podrían lograr el objetivo deseado. El Estado también debe probar que la medida es necesaria para evitar una amenaza real y no hipotética a una de las causales de prescripción, como la seguridad nacional o el orden público (A/HRC/23/39, párr. 23). Al evaluar la proporcionalidad de una restricción impuesta a las asociaciones, los Estados deben examinar si la medida es excesivamente gravosa y si la naturaleza y la gravedad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento son proporcionales a la gravedad de la infracción. Las restricciones no deben menoscabar la esencia del derecho o tener por objeto desalentar y producir un efecto paralizador que impida su disfrute (A/HRC/50/23, párr. 14).

Debido proceso

Los Estados deben asegurarse de que las sanciones por incumplimiento de las obligaciones legales sean proporcionales a la supuesta irregularidad. Además, procedimientos como inspecciones y auditorías reforzadas y sanciones como suspensiones, disolución o cierre de una asociación sólo pueden imponerse como último recurso y previa orden judicial.

Así mismo, las asociaciones deben tener acceso a remedios efectivos por la violación a su derecho de acceso a los recursos. Para esto los Estados deben garantizar que todas las asociaciones puedan acceder a órganos judiciales independientes, imparciales y eficaces, así como procesos independientes de supervisión y revisión judicial contra la arbitrariedad y el abuso en la implementación de las leyes que puedan afectar el derecho de acceso a recursos, incluyendo aquellas de financiamiento del terrorismo (A/HRC/53/38/add.4).

No discriminación

Los Estados tienen la responsabilidad, según el derecho internacional de los derechos humanos, de respetar, proteger y facilitar el derecho a la libertad de acceso a los recursos por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las obligaciones de los Estados deben implementarse de manera no discriminatoria, con especial atención a los derechos y necesidades de las personas de grupos o poblaciones con mayor riesgo de sufrir discriminación y marginación. Establecer regímenes diferentes de registro y presentación de informes para las OSFL en función de sus fuentes de financiación parecería contravenir el principio de no discriminación.

Protección de la privacidad

Los requisitos de presentación de informes no deben imponer cargas excesivas o costosas a las asociaciones; exigirles que divulguen públicamente información financiera constituye una grave restricción a la libertad de asociación. Todos los requisitos de presentación de informes deben diseñarse de manera que protejan los derechos de los donantes, beneficiarios y personal de las asociaciones (A/HRC/50/23, párr. 23).

La Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación estableció que el derecho de las asociaciones para acceder con libertad a las fuentes de financiamiento nacional e internacional es parte inherente del derecho a la libertad de asociación y un elemento crucial para la existencia y la operatividad eficaz de cualquier asociación (A/HRC/50/23, párr. 13). En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “el derecho a la libertad de asociación no sólo guarda relación con el derecho a constituir asociaciones, sino que también garantiza el derecho de las asociaciones a realizar libremente las actividades previstas en sus estatutos”¹, incluida la utilización del material recibido como ayuda del exterior².

El derecho de acceso a los recursos también se fundamenta en el derecho de reunión pacífica. En su Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, el Comité de Derechos Humanos reconoció que el artículo 21 del PIDCP protege las actividades que estaban “fuera del contexto inmediato de la reunión” pero que eran “fundamentales para que el ejercicio tenga sentido”, como “la movilización de recursos por los participantes o los organizadores”.

¹ Belyatsky y otros c. Belarús (CCPR/C/90/D/1296/2004).

² Korneenko c. Belarús (CCPR/C/105/D/1226/2003) y Korneenko y otros c. Belarús (CCPR/C/88/D/1274/2004).

La Relatoría ha identificado como una de las tendencias globales que afectan la libertad de asamblea y asociación, el uso de narrativas que estigmatizan la acción de la sociedad civil y los movimientos sociales, destruyendo su reputación y deslegitimándolas frente a la sociedad. Los gobiernos deben evitar cualquier acción que cree un ambiente hostil para el ejercicio de la libertad de asamblea y de asociación, incluyendo asociar de forma genérica el trabajo de las OSFL y otras asociaciones con el terrorismo, el lavado de activos, procesos de desestabilización nacional, comportamientos no éticos o inmorales, entre otros.

La Declaración sobre los defensores de los derechos humanos también consagra este derecho en su artículo 13, el cual establece el derecho de toda persona, individual y colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto de promover y proteger los derechos humanos. En ese sentido, la Relatoría Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ha recomendado que se destinen los fondos necesarios para la protección de las personas defensoras y se evite obstaculizar la recepción de financiamiento proveniente de fuentes extranjeras (A/HRC/31/55, párr. 112). El financiamiento debe ser flexible y a largo plazo, sobre la base de la igualdad y de criterios claramente definidos, simplificando las normas de registro, permitiendo ajustes en caso de emergencia, y concediendo exenciones fiscales (A/HRC/51/13, párr. 67).

Todas las restricciones al acceso de financiamiento por las organizaciones de la sociedad civil deben establecerse por ley, ser necesarias en una sociedad democrática y ser proporcionales al interés que se protege y aplicarse en función de las circunstancias de cada caso. En ese sentido, cualquier restricción motivada por preocupaciones en torno a la seguridad nacional, el terrorismo, el blanqueo de capitales u otras cuestiones, debe evaluarse su legalidad, necesidad y proporcionalidad por un órgano competente independiente. Las restricciones indebidas a la financiación constituyen una vulneración del derecho a la libertad de asociación (A/HRC/32/20, párr. 72).

La Relatoría Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ha señalado que el derecho de acceso al financiamiento protege, sobre todo, la capacidad de las personas defensoras de recaudar fondos a nivel internacional y establece que ni siquiera los objetivos legítimos del Estado pueden servir de pretexto para aplacar o reducir las actividades de las personas defensoras de los derechos humanos (A/73/215, párr. 22). Este derecho se aplica tanto a las asociaciones registradas como no registradas e incluye fondos que procedan de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, ya sean individuos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos u organizaciones internacionales (A/HRC/20/27, párr. 68).

A partir de lo establecido por el artículo 22 del PIDCP, la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha precisado el contenido, objeto y alcance de las obligaciones mínimas de los Estados con relación al derecho de acceder al financiamiento. Se ha establecido que el artículo 22 prevé obligaciones estatales negativas y positivas.

Las obligaciones positivas exigen crear, establecer y mantener un entorno adecuado para que las asociaciones, como las organizaciones no gubernamentales, funcionen de manera eficaz. Este deber incluye el brindar las condiciones necesarias para facilitar el acceso a los recursos financieros. Acciones concretas a través de las cuales se desarrollaría esta obligación incluyen el ofrecer beneficios fiscales y reducir los costos de las transferencias bancarias (A/HRC/50/23, párr. 12).

Las obligaciones negativas imponen un deber de abstenerse de desarrollar y aplicar leyes y realizar prácticas que vulneren los derechos humanos, en especial, el derecho a la libertad de asociación y como parte inherente de él, el de acceso al financiamiento (A/HRC/50/23, párr. 13).

Conclusiones

Quisiéramos recordar al Gobierno de Su Excelencia que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Resulta imperativo que el Gobierno de su Excelencia busque el modo de racionalizar el marco regulatorio aplicable a la sociedad civil, en línea con los estándares de derechos humanos vigentes, procurando que el cumplimiento de deberes administrativos no devenga en una carga imposible de afrontar para estas organizaciones o en el desincentivo del ejercicio de los derechos de asociación, libertad de expresión y de la defensa de los derechos humanos.

Los/as Relatores/as quedamos a disposición para brindar una mayor asistencia técnica respecto a la temática abordada en la presente comunicación.

De acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con la información mencionada arriba.
2. Sírvase explicar de forma detallada como el Proyecto de ley es compatible con las obligaciones del Gobierno de su Excelencia bajo el derecho internacional de derechos humanos y los estándares detallados anteriormente, como los artículos 2, 17 y 22 del PIDCP; y cómo el Gobierno de Su Excelencia remediaría las posibles inconsistencias del proyecto de ley con los estándares internacionales de derechos humanos.
3. Sírvase explicar cómo se compagina el contenido del Proyecto de ley con los procedimientos ya existentes en la legislación y normativa paraguaya para la transparencia, rendición de cuentas y supervisión de obligaciones (incluyendo procesos de registros y presentación de

informes) así como con otras normativas que podrían estar asociadas a acciones sancionatorias, como el Código civil.

4. Sírvanse proporcionar cualquier información sobre las etapas restantes del proceso legislativo con respecto al proyecto de ley, incluido el plan de su Gobierno para consultar con la sociedad civil y las personas y grupos interesados.

A la espera de su respuesta y a la luz de lo anterior, instamos al Gobierno de Su Excelencia a reexaminar el proyecto de ley mencionado en el marco de una discusión pública, plural y multisectorial que incorpore a los actores de la sociedad civil directamente afectados, a fin de considerar la necesidad de adoptar un nuevo marco legal, y en caso de ser necesario, desarrollar una norma que facilite el desarrollo de sus actividades, en un contexto de transparencia y legalidad, valorando al aporte que efectúan a la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho y el sistema democrático.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Irene Khan

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos