

OBJETO: Promover acción de inconstitucionalidad.

EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,
SALA CONSTITUCIONAL:

ABOGADOS DANTE LEGUIZAMÓN Y WALTER ISASI, bajo patrocinio del DOCTOR DANIEL MENDONCA, en representación de las siguientes entidades, según poderes especiales que acompañamos: **1 -Asociación Alter Vida, Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo** con domicilio real en la calle Itapúa 1372 Entre Primer Presidente y Río Monday, de la ciudad de Asunción; **2- Asociación Alma Cívica**, con domicilio real en la calle Cerro Corá, 2249, de la ciudad de Asunción; **3- Asociación Calle Escuela** con domicilio real en la calle Dr. Sosa 436 c/ Soldado Ovelar, de la ciudad de Fernando de la Mora; **4- Asociación Fe y Alegría** con domicilio real en la calle O'Leary 1847 entre sexta y séptima, de la ciudad de Asunción; **5- Asociación Gestión Local (GL)** con domicilio real en la calle De la Conquista N° 1343, Barrio Carlos Antonio López, de la ciudad de Asunción; **6- Asociación Grupo Luna Nueva** con domicilio real en la casa de la calle Cruz del Defensor Nro. 1965 c/ Víctor Idoyaga, de la ciudad de Asunción; **7- Asociación Heñoi, Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental** con domicilio real en la calle Celsa Speratti 3865, de la ciudad de Asunción; **8- Asociación Iniciativa Amotocodie** con domicilio real en la calle Ybyra Pyta 1151, de la ciudad de Asunción; **9- Asociación Kuña Roga** con domicilio real en la calle Los Cedros y Las Canelas barrio Quiteria 2 de la ciudad de Encarnación; **10- Asociación Paraguaya de Investigadoras Feministas (APIF)** con domicilio real en la calle Panamá N° 1081 c/ Avda Colón, de la ciudad de Asunción; **11- Asociación Pro Cordillera San Rafael – PRO COSARA** con domicilio real en la calle Avda. Padre Guillermo Hütte c/José Asunción Flores de la ciudad de (Hohenau); **12- Asociación TEDIC – Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunidad** con domicilio real en la calle 15 de Agosto 823 casi Humaitá, Asunción; **13- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)** con domicilio real en la calle Cruz del Defensor 1965 c/ Víctor Idoyaga, de la ciudad de Asunción; **14- Base**

1

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Mat. C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. C.S.J. N° 12.346


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

Investigaciones Sociales (Base-IS) con domicilio real en la calle José María Morelos 1546, de la ciudad de Asunción; **15- Católicas por el Derecho a Decidir Paraguay (CDD Py)** con domicilio real en la calle De las Llanas 1249 c/ Mayor Martínez, de la ciudad de Asunción; **16- Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)** con domicilio real en la calle Piribebuy 1058, de la ciudad de Asunción; **17- Centro de Estudios Paraguayos Padre Antonio Guash (CEPAG)** con domicilio real en 15 de Agosto Nro. 1850 c/ 7ma. proyectada, de la ciudad de Asunción; **18- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES)** con domicilio real en la calle Eligio Ayala N° 973, de la ciudad de Asunción; **19- Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)** con domicilio real en la calle Avda. República 284 entre O'leary y 15 de agosto, de la ciudad de Asunción; **20- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)** con domicilio real en la calle Tte. Celestino Prieto 354, de la ciudad de Asunción; **21- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)** con domicilio real en la calle Colón 1700, de la ciudad de Asunción; **22- Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM Py)** con domicilio real en la calle José María Zarza c/ Ruta Transchaco de la ciudad de Asunción; **23- Fundación Buen Pastor** con domicilio real en la calle Virgen de Guadalupe Nro. 124 ciudad de Itauguá; **24- Fundación Comunitaria "Centro de Información y Recurso para el Desarrollo" (CIRD)** con domicilio real en la calle Capitán Ruy Díaz De Melgarejo 825, de la ciudad de Asunción; **25- Gestión Ambiental (GEAM)** con domicilio real en la calle Itapúa 1372 entre Primer Presidente y Río Monday, de la ciudad de Asunción; **26- Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay (ICSO Paraguay)** con domicilio real en la calle Cerro Corá casi Libertad N° 2058, de la ciudad de Fernando de la Mora; **27- Organización de Mujeres Campesinas e Indígenas (CONAMURI)** con domicilio real en la calle Berlín Nro. 1185, de la ciudad de Asunción; **28. Organización Semillas para la Democracia** con domicilio real en la calle Roma 1055 casi Colón, Asunción; **29- Pojoaju – Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay** con domicilio real en la calle Celsa Speratti 3865, esq. Radio Operadores del Chaco, Asunción; **30- Red Paraguaya de la Diversidad Sexual (REPADIS)** con domicilio real en la calle Eligio Ayala 1191 casi Constitución de la

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.183

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2224

ciudad de Asunción; 31- **Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (RED Rural)** con domicilio real en calle Paraguari 1162, de la ciudad de Asunción; 32- **Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)** con domicilio real en la calle Estrella 892 casi Montevideo, Asunción; y, 33- **Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-Py)** con domicilio real en la casa de la calle Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán, de la ciudad de Asunción, todas ellas con domicilio procesal a efectos de este juicio en calle Tte. Celestino Prieto N° 354, de la Capital, ante VV.EE. comparecemos y decimos:

IDENTIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS IMPUGNADOS Y DE LAS NORMAS INFRINGIDAS

1. De acuerdo con lo establecido en los artículos 550 a 555 del Código Procesal Civil, por el presente escrito venimos a promover, en tiempo y forma, acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 7363/24 “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” y el Decreto N° 4806/25 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 7363/24”. Estos instrumentos integran el sistema jurídico vigente de regulación de las organizaciones sin fines de lucro (en lo sucesivo, para abreviar, “OSFL”), con nuevos lineamientos de control. La Ley N° 7363/24 y, por extensión, el Decreto N° 4806/25 que la reglamenta, violan preceptos de rango constitucional y convencional¹.

2. En efecto, dichos instrumentos violan los artículos 1 (Estado de derecho y democracia participativa), 16 (Jueces independientes e imparciales), 17.3 (Principios de legalidad y taxatividad penal), 36 (Derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental), 42 (Derecho a la libertad de asociación), 117 (Derecho a la participación en los asuntos públicos), 137 (Principios de supremacía constitucional y prelación de las leyes), 257 (Principios de legalidad y razonabilidad administrativa) y 283.5 (Competencia de la Contraloría General de la República en materia de control de fondos públicos) de la Constitución. Concomitantemente, tales instrumentos violan también los artículos

¹ Por su contenido, la Ley N° 7363/24 fue denominada por los medios masivos de comunicación “Ley garrote” o “Ley anti-ong”. Ver al respecto el dossier periodístico que se acompaña Anexo II.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2651

concordantes de la Ley N° 1/89 “Convención americana de derechos humanos”, 1 (Respeto de los derechos), 11.2 (Prohibición de injerencias arbitrarias), 16.1, 16.2 (Derecho a la libertad de asociación) y 23.1 (Derecho a la participación en los asuntos públicos).

COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

3. La competencia de la Corte Suprema de Justicia para entender en la presente acción de inconstitucionalidad surge expresamente de los artículos 259.5 y 260.1 de la Constitución, que establecen como deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Constitucional resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y otros instrumentos normativos, declarando su inaplicabilidad en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso, así como de lo dispuesto en los artículos 550 y 554 del Código Procesal Civil, que fijan la competencia y regulan el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad.

PLAZO DE IMPUGNACIÓN

4. De acuerdo con lo establecido en el artículo 551 del Código Procesal Civil, el plazo de impugnación es imprescriptible, dado que se trata de instrumentos normativos de carácter general.

LEGITIMACIÓN ACTIVA

5. La legitimación activa de las entidades accionantes para promover la presente acción de inconstitucionalidad surge de su condición de OSFL, en los términos previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley N° 7363/24.

FUNDAMENTACIÓN DE LA ACCIÓN


I. Régimen de control de las OSFL


A. Ley N° 7363/24

4

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Walter Isasi
Matricula C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

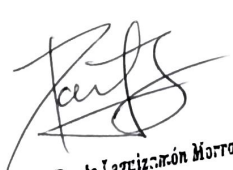
6. La Ley N° 7363/24, en su artículo 3, incluye dentro de su ámbito de aplicación a todas las OSFL que (a) “reciban o administren fondos públicos o privados nacionales, fondos privados internacionales y/o fondos públicos provenientes directamente de otros Estados” y (b) “tengan por objeto contribuir, 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 municipales, entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta u otros Organismos y Entidades del Estado”. Por supuesto, es legítimo el control estatal de los fondos públicos nacionales recibidos o administrados por las OSFL, pero ese control es ejercido, conforme al diseño constitucional, por la Contraloría General de la República, punto que se desarrollará más adelante. Respecto de los fondos privados, nacionales o internacionales, no existe base jurídica alguna para justificar su control estatal, más allá de su origen y destino lícitos.

7. El artículo 7 de la ley crea el “Registro de Organizaciones sin Fines de Lucro”, el cual se agrega a los registros obligatorios existentes para las OSFL². Ante este registro adicional deben inscribirse todas las OSFL actuales, en un plazo de noventa (90) días, mientras que las OSFL que se constituyan después de la entrada en vigencia de la ley, deben inscribirse en un plazo de treinta (30) días. El artículo 8 prescribe a las OSFL la obligación de llevar documentos tales como balances, actas de asamblea, actas de los órganos de dirección y administración, así como un registro de la totalidad de los fondos o bienes que reciban o administren, cualquiera sea su naturaleza, y de las acciones financiadas

² Los registros obligatorios actuales (no necesariamente exhaustivos) son los siguientes: (1) Contraloría General de la República (Rendición de cuentas y control de fondos públicos); (2) Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (Registro Único de Contribuyentes y obligaciones tributarias); (3) Dirección General de los Registros Públicos, Poder Judicial (Inscripción de estatutos, personería y registros públicos); (4) Abogacía del Tesoro (Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales); (5) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Registro de Entidades de Bien Social, Inscripción y renovación para entidades que prestan servicios de salud o bienestar); (6) Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (Registro y obligaciones de prevención de lavado de dinero y activos); (7) Municipalidades y Gobernaciones (Registros locales y rendición por convenios); (8) Ministerio del Trabajo, Empleo y la Seguridad Social; (9) Instituto de Previsión Social; (10) Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (Registro de organizaciones que trabajan en área de niñez y adolescencia). La obligación de inscripción en los distintos registros puede variar dependiendo de la naturaleza de las actividades de la OSFL e incluir registros adicionales en otras instituciones gubernamentales.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

y ejecutadas con los mismos. Estas disposiciones agregan cargas excesivas a las ya existentes, siendo especialmente perjudiciales para organizaciones de base, así como para asociaciones informales o esporádicas³.

8. El artículo 9 de la ley exige a las OSFL presentar un informe anual en el que se detallen las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance contable y patrimonial, el uso y resultado de los recursos o bienes y estímulos públicos otorgados, sea cual fuere su origen y los montos correspondientes. Además, este reporte de las OSFL debe detallar información respecto de los fines, programas y beneficiarios; así como incluir la lista de todos los individuos “que sean o hayan sido contratadas y/o de cualquier manera cumplan o hayan cumplido tareas o presten servicios vinculados” a las OSFL. El Decreto N° 4806/25, en su artículo 12, detalla el listado de formularios que deben ser presentados por las OSFL para satisfacer este mandato. Estas disposiciones apuntan a sobrecargar a las OSFL, con un claro efecto disuasorio para la creación o sostenimiento de organizaciones civiles. Además, dicho efecto disuasorio impacta también sobre las personas que pudieran ser contratadas por las organizaciones, así como sobre potenciales aportantes o financistas, respecto de cuyos datos personales no se guardaría ningún tipo de reserva.

9. El artículo 10 de la ley establece la obligación de las OSFL de publicar semestralmente en sus páginas web información sobre sus fines, programas, beneficiarios y actividades. Además, prevé expresamente que las OSFL “no podrán alegar cláusula de confidencialidad con los aportantes de los fondos para eludir el cumplimiento de esta obligación”. Seguidamente, el artículo 11 establece la potestad de la “autoridad de aplicación y otras autoridades competentes del Poder Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial”, de solicitar

³ En este sentido se expresaron la Relatora especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Gina Romero, la Relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, y la Relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Mary Lawlor, en una carta enviada al Presidente de la República de Paraguay, Santiago Peña Palacios, el 19 de julio de 2024, con referencia al entonces proyecto de ley. Se acompaña copia de la carta.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leghizmon Morra
Mat. CSJ N° 12.346

Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

“la información y documentación que consideren necesarias para velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas” en la ley. En la ley no se especifican cuáles serían las autoridades competentes de los poderes estatales, ni se definen límites a la información y documentación que pudiera requerirse. Sólo se hace la vaga referencia a la “necesidad” de velar por el cumplimiento de la ley, habilitando la aplicación discrecional y arbitraria de la norma. Además, se establece que la falta de provisión de lo requerido será causal de aplicación de sanciones. El artículo 12 prohíbe tener cualquier tipo de relación contractual entre las OSFL que no estén inscriptas en el registro nacional y los organismos y entidades del Estado, gobernaciones, municipalidades, entidades binacionales u otras entidades y empresas públicas, restringiendo así el acceso a posibles fuentes de financiamiento.

10. El régimen punitivo de la ley establece sanciones institucionales y personales. En cuanto a las sanciones institucionales, el artículo 16 prevé apercibimiento o suspensión de actividades por tres a seis meses. Además, señala que las mismas sanciones se podrán aplicar a cualquier persona jurídica, organismo o entidad que tuviera incidencia en la actividad de la OSFL declarada responsable de incumplimiento. En cuanto a las sanciones personales, el artículo 17 prevé apercibimiento e inhabilitación para el ejercicio del cargo de dirección, administración, representación o fiscalización de las OSFL por un periodo de hasta cinco años, en caso de reincidencia. Volveremos sobre el tema más adelante.


B. Decreto N° 4806/25

11. El Decreto N° 4806/25 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 7363/24”, como derivado de la Ley N° 7363/24, también contiene disposiciones violatorias de preceptos constitucionales y convencionales, según se verá.

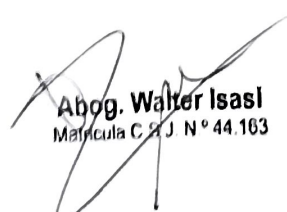
12. En su artículo 4, el decreto estipula definiciones a efectos de la interpretación de los artículos 2 y 3 de la ley, referidos a su objeto y alcance, respectivamente. Sobre los tipos de fondos, recibidos o

7

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2651


Abog. Walter Isasi
Matrícula C. S. J. N° 44.103

administrados por las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), alcanzados por el nuevo régimen de control, el decreto incluye: “[...] b) Fondos públicos nacionales: aquellos fondos cuyo origen se encuentre en los programas presupuestarios de los Organismos y Entidades del Estado y Gobiernos Municipales. c) Fondos públicos internacionales: aquellos fondos cuyo origen se encuentre en los programas presupuestarios de otros Estados y/o esquemas de integración entre Estados y organismos internacionales, canalizados, entre otros, a través de los programas internacionales de cooperación, agencias especializadas y fondos de fomento. d) Fondos privados nacionales: aquellos fondos cuyo origen se encuentre en el patrimonio de las personas físicas o jurídicas de derecho privado y reputadas de nacionalidad paraguaya, según la legislación vigente. e) Fondos privados internacionales: aquellos fondos cuyo origen se encuentre en el patrimonio de las personas físicas o jurídicas de derecho privado en el extranjero, que, al ser proveídos a una persona o estructura jurídica nacional, ingresen en cuentas financieras nacionales.”

13. De acuerdo con la postura mantenida acerca de lo dispuesto en el artículo 3 de la ley, se reconoce la legitimidad del control estatal de los fondos públicos nacionales recibidos o administrados por las OSFL; sin embargo, ese control es ejercido, de acuerdo con el diseño constitucional, por la Contraloría General de la República, en forma exclusiva y excluyente. En cuanto a los fondos privados, nacionales o internacionales, insistimos en advertir que no existe base jurídica alguna para justificar su control estatal, más allá de su origen y destino lícitos.

14. El artículo 8 del decreto⁴ hace referencia al “Registro de las OSFL”. Ese registro se agrega a los registros obligatorios existentes para las OSFL, cuyo listado fue detallado más arriba. A su vez, el artículo 10 del decreto reitera el plazo de inscripción al nuevo registro establecido por la ley. Las OSFL existentes tienen un plazo de noventa (90) días para registrarse, mientras que las OSFL que se constituyan después de la

⁴ Vinculado con el artículo 7 de la Ley N° 7363/24.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. C.S.J. N° 12.345

Dr. DANIEL MEXIA SANC.
Abog. N° 2681

entrada en vigencia de la ley deberán inscribirse en un plazo de treinta (30) días.

15. El artículo 12 del decreto⁵ hace referencia al informe anual exigido a las OSFL. Detalla un total de cinco (5) formularios que deben ser presentados por las OSFL para satisfacer este mandato: "a) Formulario A: Detalle de las actividades y del cumplimiento de sus fines, programas ejecutados y beneficiarios. b) Formulario B: Fuentes de financiamiento, aplicación y resultados derivados de la ejecución de los recursos. c) Formulario C: Listado de profesionales, técnicos, especialistas y personal de cualquier índole vinculado. d) Formulario D: Otras personas o estructuras jurídicas vinculadas. e) Formulario E: Balance contable y patrimonial". Por su parte, el artículo 14 del decreto⁶ establece la obligación de las OSFL de publicar semestralmente en sus páginas web información sobre los programas desarrollados, el detalle de las actividades, la finalidad y el resultado, y el sector o grupo de beneficiarios⁷. Seguidamente, el artículo 15 del decreto⁸ fija el plazo de quince (15) días hábiles para la contestación de los requerimientos de informes dirigidos a las OSFL, plazo prorrogable por igual término, sólo una vez y por causas debidamente justificadas. El artículo 16 del decreto⁹ exige a los organismos y entidades del Estado y otras instituciones públicas a requerir a las OSFL la constancia de inscripción en el registro respectivo antes de suscribir contratos o convenios con ellas, restringiendo el acceso a posibles fuentes de financiamiento.

II. Impugnación constitucional

A. Democracia participativa, libertad de asociación, inviolabilidad del patrimonio documental

⁵ Vinculado con el artículo 9 de la Ley N° 7363/24.

⁶ Vinculado con el artículo 10 de la Ley N° 7363/24.

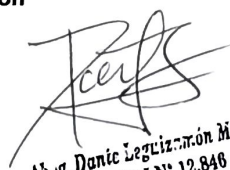
⁷ Sobre estos informes, el artículo 10 de la Ley N° 7363/24 prevé expresamente que las OSFL "no podrán alegar cláusula de confidencialidad con los aportantes de los fondos para eludir el cumplimiento de esta obligación".

⁸ Vinculado con el artículo 11 de la Ley N° 7363/24.

⁹ Vinculado con el artículo 12 de la Ley N° 7363/24.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

16. El artículo 1 de la Constitución establece que la República de Paraguay adopta como forma de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista. Por su parte, el artículo 117 de la Constitución consagra el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes. La literatura especializada señala con insistencia que la participación ciudadana es condición necesaria para el funcionamiento efectivo de la democracia¹⁰.

17. En el plano internacional, el artículo 1 de la Convención americana de derechos humanos establece que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio. Asimismo, el artículo 23 de la Convención americana de derechos humanos reconoce el derecho a la participación en los asuntos públicos.

18. Las OSFL cumplen un papel esencial en la democracia participativa. Entre otras tareas, ellas canalizan la expresión de diversos sectores ciudadanos, vigilan la ejecución de políticas públicas y promueven la inclusión social. De allí que el Estado paraguayo debe garantizar las condiciones para que las OSFL participen y contribuyan con el funcionamiento efectivo del sistema democrático. Sin embargo, el nuevo régimen introducido por la Ley N° 7363/24 y su decreto reglamentario, con el simulado objetivo de transparentar el manejo de las OSFL, produce el efecto contrario, generando condiciones para desincentivar la creación, operación y sostenimiento de las OSFL, en claro detrimento del sistema democrático.

19. En efecto, el nuevo régimen legal inhibe la captación de fondos internacionales y nacionales para las OSFL¹¹, limitando su capacidad de

¹⁰ Ver, entre otros, Dahl, R. La democracia, Taurus, Madrid, 1999; Vallés, J. y Martí, S. Ciencia política, Ariel, Barcelona, 2015; Welp, Y. Las democracias del siglo XXI, Paidós, Buenos Aires, 2018; Amaya, J. Los derechos políticos, Astrea, Buenos Aires, 2020; Castellanos Claramunt, J. Participación ciudadana y buen gobierno democrático, Marcial Pons, Madrid, 2020; Expósito, E. Deliberación y participación ciudadanas, Marcial Pons, Madrid, 2021; Lafont, C. Democracia y participación ciudadana. Cómo defender la democracia frente a viejas y nuevas formas de exclusión, Eudeba, Buenos Aires, 2025.

¹¹ Artículo 3 de la Ley N° 7363/24, que incluye a los fondos privados, nacionales e internacionales, como objetos de control de la autoridad de aplicación. Además, las obligaciones de registro y de tenencia de documentos, establecidas en los artículos 7 y 8 de la Ley N° 7363/24; así como las

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2651

actuación como espacios de participación ciudadana. Además, las cargas burocráticas, los costos de cumplimiento¹², la falta de claridad en las infracciones y las eventuales sanciones¹³, estigmatizan y agobian a las OSFL, reduciendo la pluralidad de voces en la esfera pública.

20. En otro orden, el artículo 42 de la Constitución establece que toda persona es libre de asociarse con fines lícitos. En concordancia, el artículo 16 de la Convención americana de derechos humanos dispone que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales o de cualquier otra índole (numeral 1), así como que el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (numeral 2).

21. Estos artículos consagran la libertad de asociación, cimiento fundamental de un Estado democrático, participativo y pluralista. La libertad de asociación no sólo protege la mera constitución de asociaciones, sino también su funcionamiento efectivo, su capacidad de financiación y su autonomía¹⁴. El Estado tiene el poder de regular que

obligaciones de rendición de cuentas, transparencia, pedidos de informe y otras, establecidas en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley N° 7363/24.

¹² Igualmente, todas las obligaciones de los artículos 7 al 12 de la Ley N° 7363/24, y de los artículos concordantes del decreto reglamentario.

¹³ Artículos 13 al 18 de la Ley N° 7363/24 y concordantes del decreto reglamentario.

¹⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el artículo 16.1 de la Convención americana de derechos humanos “reconoce el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad” (Caso “Baena Ricardo y otros versus Panamá”, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párrafo 156). Asimismo, profundizando esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha remarcado que “las dos dimensiones mencionadas [individual y social] de la libertad de asociación deben ser garantizadas simultáneamente” (Caso “Huilca Tecse versus Perú”, Sentencia de 3 de marzo de 2005, párrafo 72). En otro fallo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la “libertad de asociación comprende el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos” (Caso “Nogueira de Carvalho y otro versus Brasil”, Sentencia de 28 de noviembre de 2006, párrafo 74). Además, destacadamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos puntualizó que “el derecho conlleva una obligación positiva para los Estados de crear condiciones legales y fácticas para su ejercicio” (Caso “Kawas Fernández versus Honduras”,

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44/163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENONCINÇA
Mat. N° 2651

las asociaciones sean establecidas con fines legítimos, así como el uso de los recursos públicos asignados a ellas; sin embargo, cualquier medida restrictiva debe cumplir los estándares de legalidad, adecuación, necesidad y proporcionalidad, conforme a los parámetros constitucionales y convencionales¹⁵.

22. En la práctica, el nuevo régimen legal obliga a las OSFL a inscribirse en un registro adicional, incluso antes de operar o recibir fondos, creando una barrera de entrada inaceptable¹⁶. Además, se instituye la potestad de requerir información sobre aportantes privados y el uso de los recursos contribuidos por ellos, sin ninguna base legal, comprometiendo gravemente la autonomía asociativa¹⁷. Asimismo, las excesivas cargas burocráticas obligan a distraer fondos de la actividad misional de las OSFL hacia costos de cumplimiento elevados, desalentando la asociación¹⁸.

23. En consecuencia, las disposiciones de la ley y su decreto reglamentario no son adecuadas, necesarias ni proporcionales para ningún fin concreto favorable al desarrollo de la democracia, sino todo lo contrario, ellas tienen un impacto negativo profundo en la libertad de asociación, vulnerando los artículos 42 de la Constitución y 16 de la Convención americana de derechos humanos.

24. Adicionalmente, el artículo 36 de la Constitución establece la inviolabilidad del patrimonio documental y de la comunicación privada de las personas. De acuerdo con el artículo, el patrimonio documental

Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 146, el subrayado es nuestro).

¹⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: "La libertad de asociación sólo puede estar sujeta a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, y que se establezcan en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicas o de los derechos o libertades de los demás... Asimismo, la Convención no se limita a exigir la existencia de una ley para que sean jurídicamente lícitas las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades, sino que requiere que las leyes se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas" (Caso "Huilca Tecse versus Perú", Sentencia de 3 de marzo de 2005, párrafos 168 y 170).

¹⁶ Artículos 7 y 12 de la N° 7363/24.

¹⁷ Artículo 3 en conexión con los artículos 7 al 11 de la Ley N° 7363/24, y concordantes del decreto reglamentario.

¹⁸ De nuevo, todas las obligaciones de los artículos 7 al 12 de la Ley N° 7363/24, y de los artículos concordantes del decreto reglamentario.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

de las personas es inviolable y los registros, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas, así como sus respectivas copias, no podrán ser examinados, reproducidos, interceptados o secuestrados sino 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. La Convención americana de derechos humanos establece en su artículo 11 que nadie está sujeto a injerencias arbitrarias o abusivas en su correspondencia, domicilio o comunicaciones. Estos artículos resguardan seriamente una esfera de intimidad documental y garantizan que los registros y las comunicaciones no sean objeto de intervención arbitraria.

25. En contraste, el nuevo régimen de control de las OSFL prescribe obligaciones de suministro de información y documentos o intervención de registros internos, sin delimitaciones claras y sin los adecuados parámetros de proporcionalidad y necesidad¹⁹. De esta manera, los registros de las OSFL, su información interna, sus listas de aportantes e incluso sus comunicaciones podrían ser objeto de requerimiento por parte de la autoridad de aplicación sin intervención judicial²⁰.

26. En efecto, este régimen habilita el acceso a listas de donantes y, potencialmente, a comunicaciones internas, sin salvaguardas específicas establecidas en la ley. Además, faculta el requerimiento directo por parte de órganos meramente administrativos, sin mediar orden judicial o control judicial efectivo. Adicionalmente, el régimen no establece ningún mecanismo de reserva respecto de que los documentos eventualmente solicitados deben tener estricta correspondencia con la investigación que se lleva adelante. Todos estos aspectos entran en directa tensión con la inviolabilidad del patrimonio documental, vulnerando los artículos 36 de la Constitución y 11.2 de la Convención americana de derechos humanos.

¹⁹ Artículos 9, 10 y 11 de la Ley N° 7363/24, y concordantes del decreto reglamentario.

²⁰ En particular, el artículo 11 de la Ley N° 7363/24, sobre "solicitudes de información y documentación".

B. Competencia exclusiva de la Contraloría General de la República para el control de fondos públicos

27. El artículo 281 de la Constitución crea la Contraloría General de la República como el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades. El artículo 283, por su lado, establece un amplio catálogo de deberes y atribuciones de la Contraloría General de la República²¹. En ese contexto, la Constitución reserva a la Contraloría General de la República, de manera expresa, exclusiva y excluyente, la competencia de controlar, vigilar y fiscalizar la gestión económica y financiera de las personas y entidades, públicas o privadas, que reciban fondos o bienes públicos, sin excepción (artículo 283.5)²². Como toda competencia estatal, la competencia de la Contraloría General de la República en esta materia es obligatoria, improrrogable e irrenunciable por ser de orden público²³.

28. Esta competencia no es delegable ni puede ser desplazada por vía de ley o decreto. La Contraloría General de la República actúa como un órgano de control autónomo sobre la administración de los recursos públicos. Su independencia funcional y técnica es, de acuerdo con el diseño constitucional, garantía de equilibrio entre poderes y de transparencia en el control de los fondos públicos.

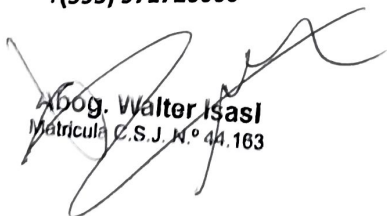
29. Sin embargo, el nuevo régimen de control otorga al Ministerio de Economía y Finanzas la potestad de supervisar el uso de los recursos públicos que reciben las OSFL²⁴, de requerir información

²¹ Entre otros, destacan: “1) el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los del Banco Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas; 2) el control de la ejecución y de la liquidación del Presupuesto General de la Nación, 3) el control de la ejecución y de la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inciso 1), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios; [...]”.

²² En plena consonancia con los artículos 1, 2 y 9 de la Ley N° 276/94 “Orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”.

²³ Ver Linares, J. *Derecho administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 2007, pg. 248.

²⁴ Además de la potestad de supervisar el uso de los fondos privados, nacionales e internacionales, cuya absoluta improcedencia fue referida antes.


Abog. Walter Isasi
Métrica C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 3.304

administrativa y financiera a las OSFL y, eventualmente, aplicar sanciones ante incumplimientos. Al atribuir al Ministerio de Economía y Finanzas estas facultades de control sobre fondos públicos, el nuevo régimen legal invade la competencia constitucionalmente reservada a la Contraloría General de la República.

30. La superposición de funciones entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, contraviene además el principio de supremacía constitucional (artículo 137). El control del uso de fondos públicos no puede ser reasignado por ley a otro órgano distinto a la Contraloría General de la República, menos aún a un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo. Conferir esa función al Ministerio de Economía y Finanzas implica que el propio Poder Ejecutivo se controle a sí mismo, en tanto que es dicho poder el que aplica la ejecución del presupuesto público. Esto desnaturaliza el control externo y, contrariamente al objetivo de la ley, compromete gravemente la transparencia de la gestión.

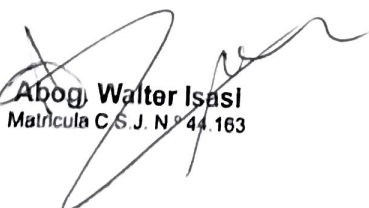
31. El sistema de control de recursos públicos distingue entre: (a) el control interno, ejercido dentro del Poder Ejecutivo (por la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las auditorías internas de las diferentes instituciones de la administración central)²⁵; y, (b) el control externo, a cargo de la Contraloría General de la República²⁶. El nuevo régimen mezcla ambos planos al otorgar al Ministerio de Economía y Finanzas las facultades de control del uso de fondos públicos entregados a las OSFL, facultades que configuran el rol de control externo reservado exclusivamente a la Contraloría General de la República, que además resulta impropio para un órgano del poder administrador.

32. Esta duplicación de funciones genera inseguridad jurídica y abre las puertas a la discrecionalidad y posible arbitrariedad administrativa. En efecto, la medida tiene el potencial de emplearse como mecanismo de presión o intimidación sobre las asociaciones, desalentar la participación ciudadana y poner en riesgo la confidencialidad

²⁵ Artículo 60 de la Ley N° 1535/99 "De administración financiera del Estado".

²⁶ Artículo 63 de la Ley N° 1535/99 "De administración financiera del Estado".

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

documental y de comunicaciones internas de las entidades al habilitar inspecciones sin orden judicial ni límites claros.

33. Las disposiciones de la Ley N° 7363/24 y el Decreto N° 4806/25 invaden el ámbito de competencia de la Contraloría General de la República en el control de los fondos públicos, creando un tipo de control paralelo en manos del Poder Ejecutivo. Esas disposiciones vulneran abiertamente los artículos 283.5 (Competencia de la Contraloría General de la República) y 257 (Principio de legalidad administrativa) de la Constitución, según se verá en breve.

**C. Principios de legalidad y taxatividad penal,
derecho a jueces independientes e imparciales**


34. La Ley N° 7363/24 establece un severo régimen sancionatorio en sus artículos 13 a 18. Ese régimen define de manera amplia las infracciones y establece sanciones institucionales y personales que no satisfacen estándares constitucionales básicos establecidos en los artículos 1 (Estado de derecho), 16 (Jueces independientes e imparciales) y 17.3 (Principios de legalidad y taxatividad penal) de la Constitución.

35. El artículo 13 de la ley prevé que las OSFL, “así como sus directores, administradores, representantes y todas las personas que ejerzan cargos de dirección, administración, control y fiscalización”, son pasibles de recibir sanciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas. El artículo 15 enumera las infracciones a la ley: (a) incumplimiento de inscripción en el Registro de OSFL; (b) incumplimiento del artículo 7 de la ley, que también hace referencia a la inscripción en el registro; (c) proporcionar la información exigida en la ley de manera incorrecta o falsa; y, (d) el incumplimiento de las obligaciones establecidas el capítulo III de la ley (artículos 9 a 12), así como de las obligaciones complementarias surgidas de su reglamentación.


36. En cuanto a las sanciones institucionales, el artículo 16 contempla el apercibimiento o la suspensión de actividades por tres a seis meses.

16

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Walter Isasi
Matricul. C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDOZÓN
Mat. N° 2654

Además, prescribe que estas mismas sanciones pueden extenderse a “cualquier persona jurídica, organismo o entidad que tuviera incidencia en la actividad” de la OSFL declarada responsable de incumplimiento. En cuanto a las sanciones personales, el artículo 17 contempla el apercibimiento o la inhabilitación para el ejercicio del cargo de dirección, administración, representación o fiscalización de la OSFL por un periodo de hasta cinco años, en caso de reincidencia.

37. La aberración penal más notoria está incluida en el artículo 7 de la ley, donde se establece que también deberán inscribirse en el registro aquellas OSFL extranjeras que realicen actividades en la República del Paraguay, “directa o indirectamente”. Según el artículo, en caso de no inscripción, las sanciones se aplicarán a las OSFL constituidas en la República del Paraguay que reciban “apoyo y/o fondos” de dicha entidad extranjera. De modo que, según la ley, la infracción de una entidad provocará la sanción de otra entidad, distinta de la entidad infractora. La distorsión resulta absolutamente injustificable.

38. Este régimen sancionatorio amplio genera una enorme inseguridad jurídica. La vaguedad en la definición de las infracciones puede dar lugar a serios abusos en la aplicación de la ley (por ejemplo, “proporcionar información incorrecta” o “proporcionar información falsa” [artículo 15.3]²⁷). Esta situación atenta contra la seguridad jurídica que consagra la Constitución en su condición de Estado de derecho (artículo 1). En efecto, el Estado paraguayo debe garantizar a los individuos y las organizaciones que las reglas de un nuevo marco regulatorio serán aplicadas de manera predecible y objetiva. Sin embargo, la falta de claridad del régimen sancionatorio en cuestión forzará a las OSFL a actuar con excesiva cautela, restringiendo su capacidad de funcionamiento y su misión social.

39. Además, las penas o sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción cometida. Este régimen posibilita que una infracción administrativa leve traiga aparejada la suspensión temporal de actividades, en el caso de las organizaciones, o la inhabilitación en el

²⁷ Conste, además, que el tipo infractor no determina si se requiere o no intención de engaño.


ejercicio de cargos directivos, en el caso de las personas físicas. Estas sanciones tienen efectos perjudiciales que, en la práctica, pueden ir inclusive más allá de las duraciones fijadas en la ley, afectando la continuidad de las actividades sociales benéficas desarrolladas por las OSFL.

40. En otro orden, el hecho de que un órgano administrativo (una mera dependencia interna del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios finales, dependiente de la Gerencia General del Ministerio de Economía y Finanzas [artículo 4 de la Ley N° 7363/24 y artículo 3 del Decreto N° 4806/25]) tenga la potestad de aplicar sanciones graves como la suspensión de actividades o la inhabilitación en cargos directivos, sin la debida supervisión judicial, atenta contra el derecho a la defensa en juicio, pues la citada dependencia no puede garantizar, en ningún caso, la independencia e imparcialidad requeridas por la propia Constitución en su artículo 16. Esto es así en función del requisito básico establecido por la ley de que las OSFL sujetas a la ley deben tener por objeto “contribuir, influenciar, incidir o, en cualquier forma, actuar sobre políticas, planes y programas públicos o la actividad de los Poderes del Estado” (artículo 3). Precisamente, en el desarrollo de esos objetivos, muchas OSFL formulan objeciones y críticas severas a organismos del Estado, institucionalmente vinculados al Ministerio de Economía y Finanzas (Poder Ejecutivo).

41. Es importante considerar que las OSFL desempeñan un papel fundamental en las sociedades contemporáneas, contribuyendo a la prestación de servicios sociales (educación, cultura, investigación, difusión, salud, empleo, asistencia y medioambiente, entre otros), la atención de intereses comunitarios y la protección de derechos. Este régimen sancionatorio de lineamientos difusos desalienta la participación ciudadana y la creación de nuevas organizaciones, generando un ambiente jurídicamente hostil, con efectos determinantes respecto de su sostenibilidad²⁸. Así, contrariamente al supuesto objetivo

²⁸ En este sentido se expresaron la Relatora especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Gina Romero, la Relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, y la Relatora especial sobre la situación

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Walter Isasi
Matricula C.S.J. N° 44.163


Abog. Daniel Seguí Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2631

de la ley de garantizar el fortalecimiento de las OSFL, este régimen sancionatorio crea condiciones para su debilitamiento o extinción.

42. Cabe llamar la atención, muy especialmente, sobre la vaguedad de las fórmulas sancionatorias empleadas en la ley impugnada, circunstancia que atenta contra el principio de taxatividad penal (versión contemporánea del clásico principio de *lex certa*²⁹) que debe regir en esta materia. La doctrina constitucional ha sostenido que el principio de taxatividad, derivado del principio constitucional de legalidad penal (artículo 17.3 de la Constitución)³⁰, no es otra cosa que la exigencia de que los textos en los que se recogen normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Así, se ha señalado cuanto sigue: “La ley penal debe precisar con exactitud todos los elementos que definen a una conducta prohibida y se proyecta en la prohibición de cláusulas indeterminadas en la configuración del tipo legal. Esta característica de la ley penal se conoce en la doctrina penal como taxatividad penal y supone que la ley penal no debe ser cualquier norma originada en el Congreso, sino que debe ser

de los defensores de derechos humanos, Mary Lawlor, en una carta enviada al Presidente de la República de Paraguay, Santiago Peña Palacios, el 19 de julio de 2024, con referencia al entonces proyecto de ley.

²⁹ Dice al respecto Jaén Vallejo: “El principio de *lex certa* se refiere al mandato de precisión en la configuración de la ley penal dirigido al Congreso que dicta la ley, prohibiéndole, en consecuencia, crear leyes penales con carácter indeterminado. La norma penal debe ser *lex certa*, precisa, bien determinada, pues sólo así podrá saber el ciudadano qué es lo que puede hacer (ámbito de lo lícito) y qué es lo que no puede hacer (ámbito de lo penalmente prohibido), así como qué le sucederá (forma y características de la reacción penal) si realiza una conducta penalmente prohibida; al mismo tiempo, el juez podrá reconocer lo que debe sancionar y cómo”. Ver Jaén Vallejo, M. Principios constitucionales y derecho penal moderno, Ad hoc, Buenos Aires, 1999, pgs. 35-36.

³⁰ Dice Zaffaroni a este respecto: “Si el legislador sancionase una ley que dijese: ‘Quedan prohibidas todas las conductas que afectan intereses comunes’, esa ley sería inconstitucional, porque violaría de mala forma el principio de legalidad. El juez sería aquí quien realmente tendría que individualizar la conducta prohibida, que no le estaría dada por el legislador. ¿Por qué es inconstitucional el desatinado ejemplo de ley? La respuesta es la siguiente: tratándose de un sistema de tipos legales, si bien el sistema puro es un ideal, no cabe duda de que el legislador está obligado a extremar los recaudos para acercarse lo más posible a ese ideal”. Ver Zaffaroni, E. Manual de derecho penal, Ediar, Buenos Aires, 1996, pgs. 374-375. En sentido similar, dice Bustos: “El límite de lo admisible desde el punto de vista constitucional sólo quedará sobrepasado en aquellos casos en que el tipo legal no contenga el núcleo fundamental de la materia de prohibición y, por tanto, la complementación ya no sea sólo cuantitativa, sino eminentemente cualitativa. Los tipos no pueden ser tan abiertos que su aplicación, o no, dependa libre y arbitrariamente del juez”. Ver Bustos, J. Manual de derecho penal, Ariel, Barcelona, 1989, pg. 76.

19

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J.N. 44 163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDOZA
Act. N° 2491

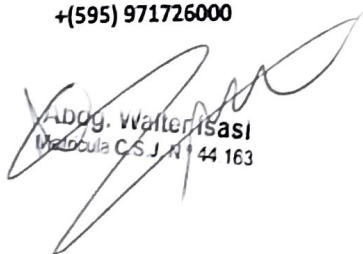
una norma que determine con precisión la conducta prohibida que tiene como finalidad evitar la discrecionalidad del aplicador de la norma penal y, de esta forma, evitar el abuso del poder penal del Estado”³¹; “Sólo si el derecho sancionador está expresado con claridad pueden los ciudadanos saber con certeza, tras consultar las disposiciones jurídicas relevantes, qué comportamientos pueden ser sancionados y con qué penas lo serán. Y sólo si el derecho sancionador es preciso se logra limitar de modo efectivo a los órganos encargados de ejercer el poder de castigar, asegurando que darán a cada caso la respuesta punitiva que prescriben las normas, sin introducir discriminaciones entre los ciudadanos”³².

43. El principio de taxatividad tiene, pues, un doble fundamento: certeza e imparcialidad. En efecto, de poco sirve exigir que la sanción esté predeterminada en una norma, si ésta aparece formulada en términos tan imprecisos que ni el destinatario sabe con certeza qué conducta se declara punible, ni el órgano encargado de imponer sanciones encuentra en la norma un límite efectivo a su poder. La doctrina ha dicho a este respecto lo siguiente: “En primer lugar, el principio de taxatividad protege la certeza jurídica, que consiste en la posibilidad de predecir cómo deben actuar los órganos del Estado, a través de una consulta de los textos jurídicos en los que se expresan las normas que regulan el ejercicio del poder de esos órganos. Por otro lado, un segundo fundamento del principio de taxatividad es la imparcialidad en la aplicación del derecho por parte de los órganos del Estado. Cuando la ley es precisa, se reducen las posibilidades de que esos órganos introduzcan tratos discriminatorios entre los ciudadanos. La taxatividad, en definitiva, asegura la igualdad en la aplicación de la ley. Para dotar al principio de una sólida base es necesario apelar de manera conjunta a la certeza e imparcialidad. No se puede fundar el principio en uno de esos valores, con exclusión del otro”³³.

³¹ Ramírez Candia, M. Límites constitucionales al ejercicio del poder punitivo del Estado, Mundo Gráfico, Asunción, 2024, pgs. 245-246.

³² Ferreres, V. El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional, Civitas, Madrid, 2002, pg. 21-22, 23.

³³ *Ibidem*, pgs. 60-61.


Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2491

44. En cuanto al ámbito de aplicación del principio de taxatividad, la doctrina constitucional ha establecido que se extiende a todo el derecho sancionador, tanto penal como administrativo. La doctrina explica el punto diciendo: “Esta exigencia de claridad o precisión rige tanto para el derecho penal como para el derecho administrativo sancionador, pues tanto las sanciones penales como las administrativas son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, por lo que ciertos principios básicos que rigen en derecho penal deben extenderse también al derecho administrativo sancionador. El principio de taxatividad se extiende a todo el ámbito sancionador”³⁴.

D. Principios de legalidad y razonabilidad administrativa

45. Los principios de legalidad y razonabilidad son estándares fundamentales del derecho constitucional y operan como límites del poder público³⁵.

46. El artículo 257 de nuestra Constitución consagra el principio de legalidad administrativa en el ámbito de la actividad estatal al prescribir que “los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la ley”. La doctrina sostiene que este principio “es una de las grandes conquistas del Estado de derecho de nuestro tiempo, consistente en el total sometimiento de la administración a la ley”³⁶. Esa subordinación se revela en el derecho administrativo bajo dos aspectos: (a) en la subordinación de las leyes administrativas a la Constitución, cuestión establecida en el artículo 137 de la Constitución, relativo al orden de prelación de las normas jurídicas; y (b) en la subordinación absoluta de la actuación administrativa a la ley³⁷.

47. La jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es coincidente con este punto de vista. Respecto del alcance del

³⁴ Ibidem, pgs. 22-23.

³⁵ Cassagne, J. Los grandes principios del derecho público, Rubinzal-Culzoni, Santa fe, 2021, pgs. 237-288; Cassagne, J. El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa, Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires, 2025; Fernández, S. Control judicial de la discrecionalidad administrativa, Hispania, 2021.

³⁶ Villagra Maffiodo, S. Principios de derecho administrativo, Servilibro, Asunción, 2018, pg. 470.

³⁷ Ibidem.

principio de legalidad ha sostenido lo siguiente: “El Principio de legalidad de la administración es el pilar sobre el que descansa un Estado de Derecho, es el freno a la injusticia, la muralla a la arbitrariedad y el arma del ciudadano para combatir los excesos del poder y los abusos de la autoridad”³⁸; “El principio de legalidad formal y el principio de razonabilidad constituyen la estructura de limitación del poder. Según el principio de legalidad formal una norma jurídica de cualquier tipo o grado es legítima, si fue emitida por el órgano de poder competente para dictarla, según lo dispuesto en la norma jerárquicamente superior y bajo el procedimiento establecido por ella”³⁹; “La Corte Suprema de Justicia ha construido, a través de los años, el principio de razonabilidad para juzgar la validez de las restricciones a los derechos y para establecer límites a los poderes públicos como modo de concreción del Estado de Derecho”⁴⁰.

48. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia utiliza el principio de razonabilidad en materia de control de constitucionalidad, alegando que dicho principio constituye una garantía que, junto con el principio de legalidad, forma parte esencial del Estado de derecho, establecido en el artículo 1 de la Constitución⁴¹. En esa línea, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha hecho uso de la doctrina de la razonabilidad sosteniendo: “El control de constitucionalidad tiene pautas para su aplicación, entre las cuales se distingue el de la razonabilidad, y ante esto podemos afirmar válidamente que, si realizamos un control de constitucionalidad, indefectiblemente debemos realizar un control judicial de razonabilidad, por ser esta una garantía constitucional implícita, que se manifiesta a través del control de constitucionalidad a fin de salvaguardar la supremacía constitucional en la que se funda. [...] El principio de razonabilidad implica que tanto las reglamentaciones legislativas como ejecutivas, mediante decretos reglamentarios

³⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia N° 1743/2012.

³⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia N° 1323/2012.

⁴⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia N° 329/2021.

⁴¹ Ver Parini, G. “La razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional paraguaya”, en Anuario paraguayo de derecho constitucional, Asunción, 2024, pgs. 139-179; Apud, H. “La razonabilidad en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema”, en Villalba, P. (Director), Derecho procesal constitucional, Hesaká, Encarnación, 2017, pgs. 135-146.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDOZA
Mat. CSJ N° 12.846

respecto de las leyes, deben ser razonables al fijar limitaciones o condiciones, y las mismas deben ser adecuadas conforme al espíritu y la letra constitucional, puesto que estos últimos no pueden ser alterados por las leyes ni por reglamentos.”⁴²; “El principio de razonabilidad no se limita a exigir que sólo la ley sea razonable. Es mucho más amplio. De modo general podemos decir que cada vez que la constitución depara una competencia a un órgano del poder, impone que el ejercicio de la actividad consiguiente tenga un contenido razonable. El congreso cuando legisla, el poder ejecutivo cuando administra, los jueces cuando dictan sentencia, deben hacerlo en forma razonable: el contenido de los actos debe ser razonable.”⁴³; “El control de constitucionalidad alcanza a la razonabilidad de normas y de actos, o sea, a la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo. [...], ésta consiste en la adecuación de los medios utilizados por el legislador a la obtención de los fines que determina la medida, a efectos de que tales medios no aparezcan arbitrarios, es decir, no proporcionados a las circunstancias que los motiva y a los fines que se procuran alcanzar con ellos.”⁴⁴; “La norma que limita derechos y establece obligaciones sin suficiente razón es, claramente, discriminatoria y contraria al principio de igualdad. [...] La materia constitucional está gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de igualdad.”⁴⁵

49. Pues bien, las restricciones impuestas a las OSFL resultan absolutamente injustificadas e irrazonables. De hecho, la exposición de motivos de la Ley N° 7363/24 apenas ofrece un par de párrafos sin ningún valor justificativo respecto de las limitaciones impuestas por vía de registro, control, transparencia y rendición de cuentas⁴⁶. El Decreto N° 4806/25, por su lado, intenta justificar tales limitaciones aludiendo

⁴² Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, S.D. N° 1433/2013.

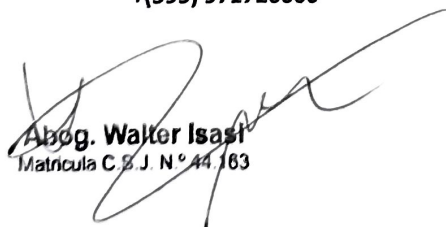
⁴³ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, S.D. N° 1007/2016.

⁴⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, S.D. N° 710/2007.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, S.D. N° 141/2017.

⁴⁶ Ver Expediente PS-23-00683, Cámara de Senadores, Proyecto de ley “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro”, Exposición de motivos, pgs. 1-2.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000


Abog. Walter Isasi
Matricula C.S.J. N° 44.163


Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2651

al compromiso estatal con el cumplimiento de las normas vigentes de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo⁴⁷, materia cuidadosamente regulada en legislación específica y completamente ajena al contenido de la Ley N° 7363/24. Lo cierto es que ambos instrumentos carecen de fundamentación respecto de las limitaciones impuestas a derechos fundamentales, en los términos fijados por la propia Corte Suprema de Justicia. Bien puede afirmarse, incluso, que la misma ley incluye una disposición anticipatoria de la infracción constitucional al decir: “Los deberes y obligaciones de control, registro, transparencia y rendición de cuentas previstos en la presente ley no serán considerados como un impedimento u obstáculo para las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL), sino como el ecosistema propicio para su funcionamiento transparente y en forma abierta para la ciudadanía” (artículo 6). El eufemismo legal empleado esconde una enorme dosis de hipocresía retórica y perversidad política.

PRUEBAS DOCUMENTALES

Se agregan lista organizaciones accionantes con las documentales más hoja de vida (Breve descripción de las actividades que desarrollan) en el ANEXO 1

SUSPENSIÓN DE EFECTOS

50. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 553 del Código Procesal Civil, solicitamos la suspensión de efectos de la Ley N° 7363/24 “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” y el Decreto N° 4806/25 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 7363/24”, dado que su aplicación podría ocasionar perjuicios irreparables a las entidades accionantes, de acuerdo con la argumentación esgrimida. La doctrina explica que “la Corte Suprema de Justicia está facultada a disponer la suspensión de los efectos del instrumento normativo o de la disposición impugnada, bajo dos condiciones expresamente establecidas: primera, que haya al respecto petición de parte (es decir, del accionante), y segunda, que el cumplimiento del instrumento normativo o de la disposición impugnada pueda ocasionar al accionante un perjuicio irreparable (que es cuestión

⁴⁷ Ver Decreto N° 4806/25, pg. 2.

Tte. Celestino Prieto 354, Asunción
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
+(595) 971726000

Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44 163

Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846

Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2651

que queda librada al criterio y evaluación de la Corte)”⁴⁸. Existen sobradas razones para disponer la suspensión de efectos de los instrumentos antes individualizados, a fin de evitar graves perjuicios institucionales a las entidades accionantes.

PETITORIO

51. Por lo tanto, a VV.EE. solicitamos que se sirvan proveer el siguiente petitorio: 1) reconocer nuestra personería en el carácter invocado y tener por constituido nuestro domicilio en el lugar señalado, dándonos la intervención de ley; 2) tener por promovida la presente acción de inconstitucionalidad por parte de las entidades accionantes contra la Ley N° 7363/24 “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” y el Decreto N° 4806/25 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 7363/24”; 3) disponer la agregación de los documentos presentados, autorizando la devolución de los originales, previa autenticación de las copias por secretaría; 4) imprimir el trámite procesal correspondiente a la presente acción y dar intervención al Fiscal General del Estado a los efectos previstos en la ley; 5) disponer la suspensión de efectos de la Ley N° 7363/24 “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” y el Decreto N° 4806/25 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 7363/24”; y 6) dictar sentencia definitiva, en su oportunidad, haciendo lugar a la presente acción y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 7363/24 “Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” y el Decreto N° 4806/25 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 7363/24”. Protestamos costas.

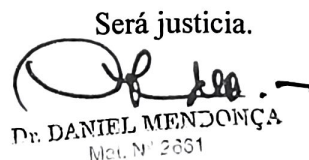


Abog. Walter Isasi
Matrícula C.S.J. N° 44.163



Abog. Dante Leguizamón Morra
Mat. CSJ N° 12.846


Será justicia.



Dr. DANIEL MENDONÇA
Mat. N° 2661

⁴⁸ Mendonça, D. (Coordinador), Derecho procesal constitucional, La Ley, Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2012, pg. 57.

PRESENTADO EN SECRETARIA JUDICIAL I, HOY Diez y seis -
DEL MES DE Diciembre -
DEL AÑO DOS MIL Veinh uno -
SIENDO LAS Once -
ESCRITO DE: Accion con 25 veinh uno fs. 1
INSTRUMENTALES CON: mil quinientos diez fs. (1510)
COPIAS PARA TRASLADO CON: No agrega -
CON LA FIRMA DEL ABOGADO: Walter J. Sasi -
CONSTE.-


Eliana M. Ramirez
Corte Suprema de Justicia