

OBJETO: Promover acción de inconstitucionalidad.

EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,  
SALA CONSTITUCIONAL:

ABOGADO DANTE LEGUIZAMÓN, bajo patrocinio del DOCTOR DANIEL MENDONCA, en representación de las siguientes entidades, según poderes especiales que acompañamos: 1) SOBREVIVENCIA, con domicilio real en las calles Isabel La Católica N.º 1867, Barrio Sajonia de esta Capital, RUC N.º 80018887-0; 2) DECIDAMOS Campaña por la expresión ciudadana, con domicilio real en las calles Avda. Colón N.º 1700 de esta Capital, con RUC N.º 80013533-4; 3) CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIO (CDE) con domicilio real en las calles Cerro Cora N.º 1426 e/ Pa'i Pérez y Perú de esta Capital, con RUC N.º 80022623-2; 4) RED PARAGUAYA DE ARTISTAS LGTBQ+ (REPAR+) con domicilio real en las calles Avda. Mcal. Estigarribia N.º 1074 entre Brasil y EEUU de esta Capital, con RUC N.º 80151762-1; 5) FEDERACION NACIONAL CAMPESINA (FNC) con domicilio real en las calles Cacique Cara Cara N.º 1196 casi Nangapyry de esta Capital, con RUC N.º 80031320-8, todas ellas con domicilio procesal a efectos de este juicio en calle Tte. Celestino Prieto N.º 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.º 7363/24 "Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro" y el Decreto N.º 4806/25 "Por el cual se reglamenta la Ley N.º 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.º 7363/24 y, por extensión, el Decreto N.º 4806/25 que la reglamenta, violan preceptos de rango constitucional y convencional<sup>1</sup>.

  
Abog. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N.º 12.846

<sup>1</sup> Por su contenido, la Ley N.º 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

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N.º 2681

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 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.

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

2

  
Abog. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2651

## FUNDAMENTACIÓN DE LA ACCIÓN

- I. Régimen de control de las OSFL
  - A. Ley N° 7363/24

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 OSFL<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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

  
Abog. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2631

las acciones financiadas 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 esporádicas<sup>3</sup>.

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 “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

---

<sup>3</sup> 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. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2631

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 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.”

5

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

  
Abg. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2651

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 decreto<sup>4</sup> 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 entrada en vigencia de la ley deberán inscribirse en un plazo de treinta (30) días.

15. El artículo 12 del decreto<sup>5</sup> 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 decreto<sup>6</sup> 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 beneficiarios<sup>7</sup>. Seguidamente, el artículo 15 del decreto<sup>8</sup> 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 decreto<sup>9</sup> 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.

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

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

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

<sup>7</sup> 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”.

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

<sup>9</sup> 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

6

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2631

  
Abog. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

## II. Impugnación constitucional

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

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 democracia<sup>10</sup>.

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.

---

<sup>10</sup> 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.

19. En efecto, el nuevo régimen legal inhibe la captación de fondos internacionales y nacionales para las OSFL<sup>11</sup>, limitando su capacidad de actuación como espacios de participación ciudadana. Además, las cargas burocráticas, los costos de cumplimiento<sup>12</sup>, la falta de claridad en las infracciones y las eventuales sanciones<sup>13</sup>, 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 autonomía<sup>14</sup>. El Estado tiene el poder de regular que las asociaciones sean establecidas con fines legítimos, así como el uso de los recursos públicos asignados a ellas; sin embargo, cualquier medida restrictiva debe

<sup>11</sup> 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 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.

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

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

<sup>14</sup> 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", Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 146, el subrayado es nuestro).

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

  
Abg. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2631

cumplir los estándares de legalidad, adecuación, necesidad y proporcionalidad, conforme a los parámetros constitucionales y convencionales<sup>15</sup>.

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 inaceptable<sup>16</sup>. 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 asociativa<sup>17</sup>. Asimismo, las excesivas cargas burocráticas obligan a distraer fondos de la actividad misional de las OSFL hacia costos de cumplimiento elevados, desalentando la asociación<sup>18</sup>.

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 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.

---

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> Artículos 7 y 12 de la N° 7363/24.

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

<sup>18</sup> 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.

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 necesidad<sup>19</sup>. 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 judicial<sup>20</sup>.

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.

**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 República<sup>21</sup>. 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)<sup>22</sup>. 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 público<sup>23</sup>.

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

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

<sup>21</sup> 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; [...]"

<sup>22</sup> 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".

<sup>23</sup> Ver Linares, J. Derecho administrativo. Astrea, Buenos Aires, 2007, pg. 248.

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 OSFL<sup>24</sup>, de requerir información 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)<sup>25</sup>; y, (b) el control externo, a cargo de la Contraloría General de la República<sup>26</sup>. 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.

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

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

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

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 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. 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.

12

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

  
Abg. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2651

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]<sup>27</sup>). 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 forzaría 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 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

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

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 sostenibilidad<sup>28</sup>. Así, contrariamente al supuesto objetivo 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*<sup>29</sup>) 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)<sup>30</sup>, no es otra cosa que la exigencia de que los textos

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

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 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”<sup>31</sup>; “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”<sup>32</sup>.

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”<sup>33</sup>.

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

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pgs. 60-61.

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”<sup>34</sup>.

#### 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 público<sup>35</sup>.

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”<sup>36</sup>. 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 ley<sup>37</sup>.

47. La jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es coincidente con este punto de vista. Respecto del alcance del 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”<sup>38</sup>; “El principio de legalidad formal y el principio de razonabilidad constituyen la estructura de limitación del poder.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pgs. 22-23.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Villagra Maffiodo, S. Principios de derecho administrativo, Servilibro, Asunción, 2018, pg. 470.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

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

  
Abog. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2831

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<sup>39</sup>; “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”<sup>40</sup>.

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 Constitución<sup>41</sup>. 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 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.”<sup>42</sup>; “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.”<sup>43</sup>; “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

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

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

<sup>41</sup> 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.

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

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

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

  
Abog. Dante Leguizamón Morra  
Mat. CSJ N° 12.848

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2831

aparezcan arbitrarios, es decir, no proporcionados a las circunstancias que los motiva y a los fines que se procuran alcanzar con ellos.”<sup>44</sup>; “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.”<sup>45</sup>

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 cuentas<sup>46</sup>. El Decreto N° 4806/25, por su lado, intenta justificar tales limitaciones aludiendo al compromiso estatal con el cumplimiento de las normas vigentes de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo<sup>47</sup>, 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.

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

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

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Ver Decreto N° 4806/25, pg. 2.

  
Abog. Dante Leguizamón Morro  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2031

## PRUEBAS DOCUMENTALES

Se agregan el poder especial de cada organización accionante y las documentaciones que acreditan su personería jurídica (estatutos sociales inscriptos ante el Registro Público), actas internas respectivas y constancia de inscripción ante organismo estatales (DNIT).

Se agrega una lista de las organizaciones accionantes y la hoja de vida (Breve descripción de las actividades que desarrollan) en el ANEXO I.

Se agrega dossier periodístico que se acompaña como Anexo II.

## 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 que queda librada al criterio y evaluación de la Corte)"<sup>48</sup>. 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.

<sup>48</sup> Mendonca, D. (Coordinador), Derecho procesal constitucional, La Ley, Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2012, pg. 57.

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.

Será justicia.

  
Abog. Dante Leguizamón Morro  
Mat. CSJ N° 12.846

  
Dr. DANIEL MENDONÇA  
Mat. N° 2081

PRESENTADO EN SECRETARIA JUDICIAL I, HOY... Julio  
DEL MES DE... Julio  
DEL AÑO DOS MIL... Diez y Seis  
SIENDO LAS... Diez HORAS  
ESCRITO DE... Alfonso con 10 fojas  
INSTRUMENTALES CON... 324 fojas  
COPIAS PARA TRASLADO CON... No se suya  
CON LA FIRMA DEL ABOGADO... Donato Mendonza  
CONSTE.- \_\_\_\_\_



Victor Morán  
Victor Morán  
Corte Suprema de Justicia

[Faint signature]

[Faint stamp]