

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS
SOBRE EL PROYECTO DE LEY
DE FISCALIZACIÓN, REGULARIZACIÓN,
ACTUACIÓN Y FINANCIAMIENTO
DE LAS ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES Y AFINES
31 ENERO DE 2023**



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE FISCALIZACIÓN, REGULARIZACIÓN, ACTUACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y AFINES

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias se dirige al país para advertir las graves violaciones al ordenamiento jurídico constitucional e internacional contenidas en el *Proyecto de Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Afines*, el cual fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional el 24 de enero de 2023.

La Academia se ha pronunciado con anterioridad, sobre otros instrumentos que han sido dictados para restringir indebidamente el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, como fue el caso de las Providencias Administrativas número 001-2021 y, su reemplazo, identificada con el número 002-2021, dictadas por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través de las cuales se creó y reguló a la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo (ONCDOFT), con el

objetivo de someter a las ONGs a su “control, supervisión, fiscalización y vigilancia”, por medio de su inscripción en el Registro Unificado de Sujetos Obligados, imponiéndoles las cargas de demostrar que no han cometido ilícitos ni se han asociado para delinquir. Se enfrenta así a las ONGs a un órgano administrativo de carácter policial; así como a otros mecanismos de vigilancia de sus actividades, todos contemplados en el acto administrativo antes referido, actualmente vigente.¹ En ese mismo sentido, la Academia estima necesario alertar sobre la nueva amenaza que representa el proyecto de ley aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional, lo cual no es un hecho aislado, sino que forma parte de una política sistemática de Estado dirigida a restringir, inhibir, criminalizar y perseguir el accionar libre e independiente de las ONGs, de las personas defensoras de derechos humanos y de actores humanitarios, expresada en los proyectos de Ley de Cooperación Internacional presentadas en los años 2006, 2010, 2015, 2021 y 2022.

Este nuevo proyecto de ley configura una grave e inaceptable amenaza a las organizaciones de la sociedad civil, a los derechos humanos y a la democracia, en virtud de su contenido y alcance el cual destacamos a continuación:

1. En primer lugar, en la *exposición de motivos* del proyecto de ley, se expresa claramente que la motivación y el propósito de dicho instrumento es controlar a las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONGs), al expresarse que éstas actúan “en beneficio del moderno imperialismo, reafirmando las premisas del neoliberalismo y, al mismo tiempo, actuando para promover o apoyar las intervenciones militares”; por lo cual, el “principal interés” del proyecto es “la creación de un registro que obligue a la declaración de su existencia, sus actividades y sus fuentes de financiamiento, así como las relaciones que puedan mantener con otros sujetos, nacionales o internacionales”. De esta forma, el proyecto asimila a las ONGs con las “personas que se dedican al comercio”, para

¹ “Normativa para el Registro Unificado de Sujetos Obligados dictada por la Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo” de fecha 21 de mayo 2021, disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2021/05/Opinion-sobre-Normativa-para-el-registro-RUSO.pdf>

con ello “reivindica[r] la soberanía del Estado”, sometiéndolas a las normas de “manejo de capitales” previstas en la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo. Finalmente, la exposición de motivos del proyecto de ley confirma el propósito de control por parte del Poder Ejecutivo sobre las ONGs, al afirmar que sus diecisiete artículos se centran en regularlas, estableciendo un sistema de control que promueve - supuestamente- la “transparencia” en su constitución, así como en el origen y destino de sus recursos.

2. En cuanto a su articulado, el *objeto de la ley*, conforme al proyecto consiste en regular el régimen de las ONGs y afines en Venezuela, como una “actividad privada de relevancia pública”, para lo cual se establece un sistema uniforme para su “creación, registro, organización, funcionamiento, administración y desarrollo, así como para garantizar la transparencia en su manejo económico y financiero, incluyendo las fuentes de su financiamiento” (art. 1).
3. Los *sujetos de aplicación* de la ley: el proyecto establece que ésta se aplicará a las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades en la República Bolivariana de Venezuela, que adquieran por la vía jurídica o de hecho, la forma de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro, que desarrollen actividades no financieras, incluidas las que se realizan a través de medios electrónicos.
4. Los *principios rectores*: entre estos principios destaca la soberanía nacional (art. 3). En ese sentido, se sujeta el derecho de los ciudadanos venezolanos y de las ciudadanas venezolanas a participar libremente en los asuntos públicos, al “previo cumplimiento del régimen previsto en esta ley y bajo la supervisión, auditoría y control de las autoridades competentes” (art.4).
5. *Fines limitados* de las ONGs: el proyecto dispone que las ONGs tendrán como “único fin”, “la satisfacción de las tareas humanitarias, sociales, de asistencia, culturales, educativas u otras, que estén fijadas en sus estatutos” (art. 7).

6. El *Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales*: el proyecto establece la creación de un *registro obligatorio* de todas las ONGs, nacionales e internacionales, que operen en Venezuela, las cuales independientemente de su forma “nacerán” mediante el cumplimiento, además de todas las formalidades establecidas en el Código Civil, con las establecidas en esta legislación especial y sus reglamentos. En ese sentido, el “reconocimiento de la personalidad jurídica” será otorgado a través de una resolución expresa emanada de la autoridad competente, por lo cual, no se tendrá como existente ninguna organización que no haya sido autorizada e inscrita en el referido registro (art. 8).

Esta inscripción obligatoria se llevará a cabo a través de un *Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales*, a cargo del ente competente en materia de registros y notarías (actualmente el “SAREN”). En dicho Registro los sujetos a los cuales resulte aplicable la ley deberán inscribirse y mantener sus datos actualizados, mediante un asiento sistematizado y actualizado de la información relativa a la creación, funcionamiento, financiamiento y modificación de estas organizaciones (art. 10). De manera especial, se dispone que las organizaciones deberán participar e inscribir periódicamente en dicho Registro, sus fuentes de financiamiento (art.9).

7. Los *ilícitos por el incumplimiento del registro y el reconocimiento de su personalidad jurídica*: el proyecto crea dos ilícitos respectivos: (i) las organizaciones que iniciasen sus actividades antes de la emisión del reconocimiento de su personalidad jurídica; y, (ii) el ejercicio de actividades por las organizaciones antes de su registro, los cuales enuncia que serán sancionados de conformidad con la presente ley (art. 8).
8. *Requisitos adicionales del documento estatutario*: además de los requisitos exigidos por la normativa del Código Civil, el proyecto dispone requisitos adicionales del documento estatutario de las organizaciones, consistentes particularmente, en: (i) la manera en la que contribuyen al desarrollo económico y social; (ii) el detalle de la afectación de bienes, en el caso de las

- fundaciones; y (iii) si su financiamiento está previsto que sea a través de factores extranjeros (art. 9).
9. Los *actos y hechos de registro obligatorio*: una vez obtenida la personalidad jurídica o habilitadas para funcionar en el territorio nacional, las ONGs tendrán la obligación de declarar con fines de registro los siguientes actos y hechos relevantes: 1. inventario de bienes al momento de constituirse; 2. actualización anual del inventario de bienes de la asociación con expresa determinación de las fuentes del mismos; 3. balances contables, estados financieros y libros que deban mantenerse de conformidad con la legislación; 4. actas de asambleas ordinarias y extraordinarias; 5. relación de donaciones recibidas con plena identificación de los donantes, indicando si son nacionales o extranjeros, accidentales o permanentes; 6. modificaciones de los Estatutos; 7. nombramientos y ceses de los miembros, de los administradores, liquidadores, auditores y secretarios; 8. poderes generales y delegaciones de facultades; 9. apertura y cierre de sedes; 10. inactividad por un tiempo mayor de seis meses; 11. modificación, ampliación o reducción del objeto societal; y 12. modificación, prórroga y extinción de la ONG (art. 12).
 10. *Publicidad de los actos registrados de las ONGs*: además de la publicidad propia del Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, el proyecto de ley dispone que el Servicio Autónomo de Registro y Notarías, podrá crear *Boletines Oficiales* especializados en esta materia, en los cuales podrá publicar los actos enumerados en la ley y otros que considere de orden público (art. 12).
 11. *Condicionamiento obligatorio del registro para trámites administrativos*: tanto el Vicepresidente Ejecutivo de la República como los Ministros del Poder Popular, podrán establecer mediante resolución, la obligatoriedad de demostrar la inscripción, a los efectos de la realización de determinados trámites administrativos, o la obtención de autorizaciones o beneficios por parte del Ejecutivo Nacional (art. 10).

12. *Las Organizaciones No Gubernamentales domiciliadas en el extranjero*: se las sujeta a la obtención de una “habilitación” previa por el ministerio con competencia en materia de relaciones exteriores, para que puedan operar en el país. Este ministerio queda encargado, además, de determinar los requisitos y procedimientos para obtener la habilitación. Una vez habilitadas, estas organizaciones tendrán las mismas obligaciones que las nacionales de declarar ante el registro especial, su objeto y fines, las zonas en las que desarrollan actividades, las personas involucradas y las formas a través de las cuales se financian (art. 14).
13. *Verificación y supervisión*: el proyecto dispone que el Ejecutivo Nacional realizará la supervisión, inspección, control y sanción de las ONGs, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley. Para ello, se le asignan, entre otras, las siguientes atribuciones: dictar la normativa necesaria para el desarrollo de esta ley; implementar mecanismos de control que permitan supervisar y sancionar las desviaciones de los sujetos sometidos a esta ley, que comprometan la soberanía nacional o el normal desenvolvimiento de la asociación civil; diseñar, implementar y supervisar los mecanismos para la captación de información que sirva al cumplimiento de los fines de esta ley; y realizar las actuaciones de verificación y supervisión sobre los sujetos sometidos a esta ley (art. 13).
14. *Declaración Jurada de Patrimonio*: el proyecto somete a todas las personas (venezolanas o extranjeras, naturales o jurídicas) que realicen actividades previstas en esta ley, a prestar una declaración jurada de patrimonio. En ese sentido, tanto la persona jurídica de la organización, como los miembros, administradores, representantes, trabajadores y demás miembros de la ONG, deberán prestar ante la Contraloría General de la República su declaración jurada de patrimonio, de conformidad con la legislación que rige la materia (art. 14).
15. *Prohibiciones*: las ONGs tendrán prohibido, entre otras, las siguientes actividades: (i) realizar actividades políticas; y (ii) promover o permitir actuaciones que atenten contra la estabilidad nacional y las instituciones de la República (art. 15).

16. *Procedimientos y sanciones por el incumplimiento de las prohibiciones*: en caso de incumplimiento de las prohibiciones legales por las ONGs, la autoridad competente podrá tomar las medidas administrativas (proporcionales y adecuadas) contra la organización, mediante la apertura de un procedimiento administrativo que podrá implicar la suspensión de actividades, así como la disolución de oficio de la organización en cuestión. En todo caso, si se tratase de un delito, en la sentencia definitivamente firme, podrá ordenar el tribunal competente la disolución de la ONG, pudiendo durante el curso del proceso dictar las medidas cautelares que estime convenientes para evitar la continuación del delito (art. 15).
17. *Los ilícitos formales*: El proyecto establece los ilícitos consistentes en el incumplimiento de las siguientes obligaciones legales: 1. inscribirse en el registro correspondiente; 2. registrar los actos y hechos enumerados en la ley; 3. mantener los libros que de conformidad con la forma adoptada por la organización corresponda; y 4. coadyuvar con el Estado en sus actividades de control y fiscalización (art. 16).
18. *Las sanciones administrativas*: 1. las personas que incurran en los ilícitos formales dispuestos en la ley, serán sancionadas con una multa de cincuenta (50) petros, la cual se incrementará en el mismo monto por cada falta cometida hasta un máximo de 200 petros; y 2. por la omisión del deber de notificar donaciones, serán castigadas con una multa equivalente al doble de la cantidad percibida, sin menoscabo de las responsabilidades civiles y penales a las que pueda haber lugar, en virtud de la legislación sobre legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, si fuese el caso (art. 16).
19. *Disposiciones Transitorias*: en primer lugar, se dispone un lapso de tres meses contados a partir de la vigencia de la Ley, para que el Ejecutivo Nacional, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, disponga las adecuaciones requeridas para implementar este sistema de registro. En segundo lugar, se dispone un lapso de un año, contado a partir de la vigencia de la ley, para que todas las ONGs se hayan inscrito y declarado todo lo señalado en dicha ley.

Sobre la base del contenido del articulado del proyecto de ley en cuestión, analizado a la luz de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados internacionales ratificados, la jurisprudencia y otros instrumentos internacionales, como son la Declaración de la ONU sobre los Defensores de Derechos Humanos y los Principios Generales de la ONU sobre el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a los recursos, la Academia formula las siguientes **observaciones jurídicas**:

1. El proyecto desde su exposición de motivos y en su articulado, presupone que las organizaciones de la sociedad civil son un enemigo del proyecto político de la revolución socialista, y por ello parte de la premisa errada de enfrentarlas bajo los conceptos de “soberanía” y lucha contra el “terrorismo”. De esta forma desde el inicio de su articulado se asume la ilegalidad en las actividades de las organizaciones, lo cual tiene como consecuencia someterlas a la exigencia irrazonable de un nuevo registro adicional para habilitar su existencia jurídica y actuación, así como exigirles entregar absolutamente toda su información al Estado. En ese sentido debemos recordar que la Constitución es la que define los fines esenciales del Estado, los cuales son: la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes en ella reconocidos y consagrados (art. 3).
2. El proyecto de ley afecta derechos constitucionales y humanos como la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho a la participación en asuntos públicos, el principio de legalidad, la prohibición de discriminación y la prohibición de la aplicación retroactiva de las leyes. En este sentido, el proyecto es incompatible con los estándares constitucionales e internacionales sobre las restricciones legítimas de los derechos humanos, ya que no cumple con el test tripartito constitucional e internacional: (1) el *principio de legalidad*, ya que los conceptos y definiciones utilizados para restringir a las ONGs y

sancionarlas son vagos e imprecisos, dando lugar a actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades; (2) el *fin legítimo*, ya que si bien utilizan conceptos como la lucha contra el terrorismo, éste no está claramente definido conforme a las exigencias internacionales que lo especifican; y (3) las *medidas restrictivas* que se pretenden imponer no son ni las *necesarias* en una sociedad democrática, ni en todo caso *las menos restrictivas y proporcionales*. Así, por ejemplo, (i) las ONGs constituidas válidamente conforme al ordenamiento jurídico venezolano son sometidas a un nuevo y adicional control previo de autorización por parte del Ejecutivo Nacional para obtener su “personalidad jurídica” y poder actuar válidamente; (ii) los requisitos para solicitar esta autorización y mantenerla no solo son exagerados e innecesariamente intrusivos, sino que además se delega al Ejecutivo Nacional el establecimiento de requisitos adicionales (deslegalización); y (iii) se somete a las personas que dirigen y laboran en las ONGs al requisito de presentar una declaración jurada de patrimonio ante la Contraloría General de la República, violándose injustificadamente su privacidad sin necesidad, justificación ni garantías. Esta exigencia de presentar una *declaración jurada de patrimonio* ante la Contraloría General de la República, es claramente inconstitucional e inconveniente, ya que configura una injerencia arbitraria y caprichosa en la intimidad de las personas que trabajan en las ONGs, con el propósito de controlar e inhibir su libre actuación, lo cual viola el derecho de toda persona a la protección de su vida privada, su intimidad y confidencialidad, consagrado en el artículo 60 constitucional, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Se limita injustificadamente el objeto y los fines de las ONGs en ejercicio de su libertad de asociación, exigiéndose incluso solicitar la debida autorización en caso de que la voluntad societaria sea su ampliación, modificación o reducción. Estas restricciones son un claro desconocimiento de los principios de libertad de asociación incluido el derecho de toda persona a asociarse con cualquier fin lícito; así como la interdependencia y la integrali-

dad de los derechos humanos, ya que somete a las ONGs a un régimen permanente de autorizaciones imprecisas, discrecionales y generalizadas, para limitar y socavar sus acciones.

4. Se sujeta la obtención de la personalidad jurídica y la autorización (habilitación) de las ONGs para realizar sus actividades legítimas, a la obtención de un registro, cuyos requisitos y plazos no están determinados. En todo caso debe destacarse, que con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Código Civil venezolano incluido su registro civil, las organizaciones adquieren la personalidad jurídica y la capacidad de goce y ejercicio, que las hace acreedoras de derechos y obligaciones en el orden jurídico. Con ello se incurre además en un vicio grave de la aplicación retroactiva de la ley, ya que se somete a las organizaciones constituidas válidamente bajo el ordenamiento jurídico vigente a una pérdida de su personalidad jurídica en virtud de una ley posterior y sobrevenida.
5. En cuanto a los requisitos adicionales del documento estatutario se viola la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que se utilizan conceptos vagos e imprecisos que dan lugar a una aplicación arbitraria, como son, entre otros: (i) la manera en la que contribuyen al desarrollo económico y social; y (ii) si su financiamiento está previsto que sea a través de factores extranjeros.
6. Respecto a estas obligaciones, debemos destacar que de manera ambigua y discrecional se contempla que las ONGs podrían ser obligadas a entregar información sensible sobre sus servicios y personas beneficiarias, lo cual no solo compromete el derecho a la intimidad, sino que sometería a graves riesgos a víctimas, testigos y en general beneficiarios de la labor de las organizaciones.
7. Lo anterior debe observarse igualmente, con relación al régimen al que se somete a las ONGs domiciliadas en el extranjero. En este supuesto, además, debe observarse la deslegalización abierta de los requisitos y procedimientos para su habilitación, ya que se dispone que el ministerio con competencia en materia de relaciones exteriores queda encargado de determinar los requisitos y procedimientos para obtener la habilitación.

8. Las prohibiciones del proyecto de ley como la relativa a promover o permitir actuaciones que atenten contra la estabilidad nacional y las instituciones de la República, son igualmente contrarias a la seguridad jurídica y el principio de legalidad; e incluso estos conceptos aparecen alineados con la superada doctrina autoritaria de la “seguridad nacional”, ya que podrían ser usados para prohibir cualquier mínima acción de denuncia o exigibilidad de derechos. Con ello se confunde la estabilidad nacional y de las instituciones republicanas, con la permanencia en el poder y el control del poder de un proyecto político. Además, de esta forma se atenta contra otros derechos como la libertad de expresión, e incluso de participación en asuntos públicos.

La Academia debe expresar, que es una obligación constitucional e internacional del Estado venezolano promover, respetar y proteger los derechos humanos como es el derecho a la libre asociación con fines lícitos, que la ley no puede restringir indebidamente ese derecho como lo pretende el proyecto en cuestión, llegando a vaciar de manera extrema su contenido esencial. El legislador no tiene un cheque en blanco en esta materia, sino un mandato y unos límites precisos que no puede sobrepasar sin invalidar su actuación como lo haría en este caso. Por otro lado, una democracia requiere de una sociedad civil activa y dinámica, que se organice, que pueda participar libremente en el debate democrático, que pueda criticar al poder, y que pueda documentar denuncias sobre violaciones a los derechos y abusos del poder. En ese sentido, la libertad de actuar de las organizaciones de la sociedad civil es uno de los índices fundamentales que definen a una democracia.

Por otro lado, debe aclararse que no se trata de una situación exenta de reglamentaciones estatales. Las ONGs en Venezuela están sujetas al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico vigente previsto en el Código Civil para su constitución, registro y actuación de sus órganos; a las leyes tributarias para el cumplimiento de los deberes tributarios, como registros, libros, soportes y declaraciones de impuestos nacionales y en su caso municipales; a las leyes laborales para el cumplimiento de obligaciones, entre otras, en materia de salarios, inscripción de los

empleados en el Seguro Social Obligatorio y pago de las cotizaciones correspondientes; a las leyes y permisos en materia sanitaria y de bomberos; y las ordenanzas urbanísticas, entre otros.

Por último, rechazamos los ataques e insultos personales en contra de personas y organizaciones en el debate público de este proyecto de ley, por ser contrario, no solo a la libertad de expresión, sino también, a las reglas básicas de un debate democrático. Este proyecto deberá ser objeto de una consideración abierta y participativa por parte de la Asamblea Nacional sobre la base de los estándares constitucionales e internacionales en la materia, siguiendo para ello los procedimientos constitucionales y reglamentarios, y dando cabida a la expresión y participación de la sociedad civil. En ese sentido, de conformidad con el artículo 211 constitucional, la Asamblea Nacional y sus Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación del proyecto de ley, deberán consultar a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada, para oír su opinión sobre el mismo.

En virtud de las consideraciones jurídicas antes expuestas, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales **acuerda**:

1. Hacer un llamado respetuoso y firme a la Asamblea Nacional para que se abstenga de aprobar el *Proyecto de Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Afines*, ya que con él se violan los derechos constitucionales y humanos de las personas, así como de la sociedad civil y sus organizaciones, los defensores de derechos humanos y los actores humanitarios, así como los principios democráticos; y
2. Hacer un llamado a la comunidad internacional para que tome conocimiento y rechace este proyecto de ley, por ser contrario a los estándares constitucionales e internacionales sobre derechos humanos y a los principios democráticos.

En Caracas, a los 31 días del mes de enero de 2023.