

ANÁLISIS DE UN ABUSO

Alcances de la Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro



RESUMEN EJECUTIVO

Investigación: Alí Daniels



Acceso a la
Justicia

J299786772

SEP 2024

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro (LFRAFONG), aprobada por la Asamblea Nacional (AN) el 15 de agosto de 2024, tiene un objetivo formal y otro inconfesable. Formalmente tiene por objeto «establecer el régimen de constitución, registro, funcionamiento y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro, como formas asociativas orientadas a la participación corresponsable de la sociedad». Sin embargo, el objetivo inconfesable es revestir de legalidad el progresivo e indetenible cercenamiento del espacio cívico en Venezuela. El instrumento fue aprobado en el contexto del recrudecimiento de la represión contra cualquier expresión de disidencia frente al Gobierno luego de las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, justo cuando la ciudadanía venezolana ejerció su derecho a la participación por excelencia: el sufragio.
2. Con la ley que regula las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro, el oficialismo que domina la AN les impone nuevas obligaciones que, en la práctica, amenazan su existencia por el riesgo de pérdida de su personalidad jurídica. Además, la normativa establece un tipo específico de orden interno de las organizaciones, independientemente de la voluntad de sus asociados, lo que viola el libre ejercicio a la participación ciudadana en asuntos públicos. Así pues, las dos primeras finalidades de la ley se tornan nugatorias. Las nuevas normas no facilitan el ejercicio del derecho de asociación ni generan seguridad jurídica sobre los procedimientos aplicables a las organizaciones.
3. La LFRAFONG modifica el régimen jurídico de constitución de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro. El Código Civil establece un régimen de notificación, pero, ahora, con la nueva normativa, pasa a ser un régimen de autorización e incluye una lista de sanciones que antes no existían. Adicionalmente, el nuevo régimen está sujeto a una revisión anual. Todo ello debilita la estabilidad y sostenibilidad de las organizaciones.
4. El aumento de los requisitos para la constitución y el mantenimiento de las organizaciones dificulta el ejercicio de la libertad de asociación. La LFRAFONG es regresiva y, por lo tanto, violatoria del artículo 19 de la Constitución, que consagra el principio de progresividad en materia de derechos humanos. Cualquier norma regresiva que afecte el ejercicio de los derechos humanos es, *de iure*, contraria a la Constitución y en consecuencia está viciada de nulidad.

5. No es cierto que las organizaciones no estaban sujetas a regulaciones y sanciones antes de la aprobación de esta nueva ley. Las normas en materia laboral y tributaria del ordenamiento jurídico venezolano son aplicables a todas las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro.
6. Las organizaciones afectadas no tuvieron la oportunidad de participar en la discusión del proyecto, el cual no fue publicado por los canales de comunicación regulares de la AN. Ello constituye una falla de origen que le resta legitimidad a la nueva ley.
7. La LFRAFONG no es una ley garantista, como deben serlo todas. A lo largo del texto normativo se invocan reiteradamente los derechos humanos, pero sin indicar precisiones sobre las garantías para el ejercicio del derecho a la asociación, como tampoco para que la aplicación de la ley no degenerare en abusos. En términos prácticos, la LFRAFONG deja a las organizaciones en estado de indefensión.
8. La nueva ley supedita los principios que la fundamentan a un propósito principal: obstaculizar e incluso anular la creación y funcionamiento de las organizaciones.
9. La creación de un registro nacional de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro se enuncia como un procedimiento «a cargo del ministerio al que se asigne la competencia». El artículo 18 no es suficientemente claro sobre el propósito de dicho registro ni qué uso se le dará a la información. Tampoco se precisa si este registro incluye datos o informaciones adicionales a las que las organizaciones suministran al Servicio Autónomo de Registros y Notarías (Saren) y si implica la imposición de nuevas obligaciones.
10. Con la LFRAFONG se debilita el control judicial, pues la supervisión del cumplimiento de los deberes y obligaciones pasa a manos del Poder Ejecutivo, según el artículo 27 del nuevo instrumento normativo. Esto supone un cambio importante, porque el Código Civil, en su artículo 21, otorga la vigilancia de las fundaciones a los jueces de primera instancia sin que se hiciese un desarrollo legal de tales funciones; ahora esa norma del Código Civil queda derogada.
11. La imposición de nuevos requisitos para la constitución de organizaciones y la obligación de actualización para las ya registradas constituye una carga muy pesada que atenta contra su estabilidad y sostenibilidad. De acuerdo con el artículo 19 del Código Civil, para constituir una asociación, corporación o fundación se exigía que en el acta constitutiva se indicase

el nombre, domicilio, objeto y la forma en que será administrada y dirigida. Ahora, a estos requerimientos se agregan los enumerados en artículo 13 de la nueva ley:

- a) La duración de la organización.
 - b) El alcance territorial de sus actividades.
 - c) La identificación de los miembros fundadores y/o asociados.
 - d) El régimen de pertenencia y exclusión de los miembros y/o sus derechos y obligaciones.
 - e) La organización, estructura interna y atribuciones.
 - f) El patrimonio y régimen de administración de los recursos.
 - g) El inventario de bienes al momento de constituirse.
 - h) El régimen disciplinario.
 - i) El régimen de modificación del documento constitutivo estatutario.
 - j) El régimen de extinción, disolución y liquidación.
 - k) El detalle de la afectación de bienes en el caso de las fundaciones.
 - l) Si su financiamiento es o será realizado total o parcialmente a través de personas naturales o jurídicas extranjeras.
12. El establecimiento de nuevos requisitos para la constitución debió limitarse a las nuevas organizaciones y no abarcar a las ya existentes. Rehacer los estatutos de una organización implica dedicar ingentes recursos, esfuerzos y tiempo, lo que probablemente solo podrán afrontar con éxito las más consolidadas. Lo peor es que, como está indicado en la disposición transitoria segunda de la nueva ley, el incumplimiento de la actualización por parte de las organizaciones ya existentes acarrea la nulidad de su registro. Dicho de otro modo, está en peligro la existencia de organizaciones con comprobada trayectoria al servicio de la ciudadanía, algunas de ellas durante décadas.
13. La imposición de un régimen disciplinario violenta la autonomía normativa de las organizaciones, pues sus miembros son quienes deben decidir si es necesario, pertinente y corresponde con la naturaleza, estructura y fines de la organización en cuestión.
14. La disminución del lapso para recurrir la negativa de registro de una organización causará perjuicios a las organizaciones. De acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Registros y Notarías, contra la negativa de registro las organizaciones disponen de un lapso de 6 meses contados a partir de la notificación para ejercer los recursos procedentes. Ahora, según

el artículo 17 de la LFRAFONG, las organizaciones apenas disponen de 30 días continuos. Este acortamiento del lapso es otro indicador de la regresividad de la ley que vulnera el ejercicio de la libertad de asociación. Sería necesario que profesionales del derecho especializados en la materia dedicaran tiempo, esfuerzos y recursos económicos a la interposición de tales recursos. Además, la disminución de lapso para interponer recursos afecta el derecho a la tutela judicial efectiva al limitar severamente el derecho de recurrir ante órganos jurisdiccionales.

15. La LFRAFONG establece que las organizaciones deberán tener registro fiscal, así como llevar y mantener actualizados los libros y registros, como lo exigen las leyes tributarias, laborales y civiles a las que están sujetas las organizaciones. Es posible, entonces, que el ministerio encargado de supervisar el cumplimiento pretenda aplicar sanciones correspondientes a supuestos establecidos y sancionados en otros instrumentos normativos. Ello viola el principio *non bis in idem*; es decir, la posibilidad de que un mismo hecho sea sancionado dos veces.
16. Tal como está planteado en el artículo 22.1 de la LFRAFONG, la exigencia del cumplimiento de las normas contra la legitimación de capitales, el terrorismo y la delincuencia organizada constituye una reafirmación de la providencia n.º 002-2021, publicada en la Gaceta Oficial n.º 42.118 del 3 de mayo de 2021. Tal providencia, que obliga a las organizaciones a registrarse ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, fue denunciada oportunamente como una violación del derecho a la asociación en Venezuela por organismos nacionales e internacionales. Sin embargo, lejos de derogar la providencia n.º 002-2021, el Estado venezolano ha profundizado su alcance mediante la ley contra las organizaciones.

La obligatoriedad del acatamiento de la Normativa para el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo es imprescindible para la emisión de un certificado que debe ser renovado anualmente, sin el cual las organizaciones no podrán funcionar legalmente.

17. El Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo fue uno de los elementos a considerar por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en la última oportunidad en que evaluó la situación de Venezuela. El GAFI determinó que:

«la República Bolivariana de Venezuela no ha demostrado que aplique a las OSFL —organizaciones sin fines de lucro— medidas de supervisión proporcionadas y basadas en el riesgo. En particular, el país creó dos registros: el Registro Único de Sujetos Obligados a Reportar (RUSO) y el Registro de ONG No Domiciliadas (REGONG), ambos con el propósito de contribuir a la supervisión del sector de las OSFL, de los cuales solo funciona este último. **En todo caso, el país no demostró que estos registros sean útiles para prevenir el abuso de las OSFL para el FT [financiamiento del terrorismo]**». (Énfasis propio).

El mantenimiento de este tipo de normas no se ajusta a las disposiciones del GAFI y, por lo tanto, implica una violación adicional de las obligaciones del Estado venezolano de proteger a las organizaciones sin fines de lucro.

18. La obligación de notificar al Estado sobre financiamientos o donaciones, establecida en el artículo 22.3 de la nueva ley, abre espacio para dudas que causan inseguridad jurídica. Tal y como está redactada la norma, se trataría de una simple notificación que no necesitaría de una acción o respuesta de la administración para que la organización utilice los recursos; es decir, no estaríamos en presencia del inicio de un procedimiento autorizatorio previo para el uso de los recursos. Sin embargo, el artículo indica que la notificación debe hacerse «a los fines de asegurar la licitud de los fondos», lo cual podría implicar la posibilidad de que el órgano de supervisión emprenda un procedimiento sin reglas claras. Por ejemplo, en el caso de la cooperación internacional podría ocurrir que el Estado acepte el financiamiento de algunos países y de otros no sobre la base de consideraciones políticas e ideológicas. Incluso, no es descartable que se pretenda imputar delitos y aplicar sanciones relacionadas con el origen de los recursos de las organizaciones.
19. Lo dispuesto en el artículo 25 de la LFRAFONG sobre la compatibilidad de los ingresos de las organizaciones con su naturaleza es una limitante adicional que viola la autonomía financiera y puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias y abuso de poder. Todas las organizaciones tienen derecho a obtener ingresos siempre que sea por medios lícitos.
20. El artículo 22.6 de la LFRAFONG impone a las juntas directivas de las organizaciones la obligación de rendir cuentas a sus miembros una vez al año. Esta disposición parte de la presunción de que todas las organi-

zaciones administran recursos económicos y, en consecuencia, ha de generarse una rendición de cuentas sobre su uso. Sin embargo, muchas organizaciones no necesitan recursos económicos para lograr sus fines (como en el caso de los voluntariados), de modo que este requisito en tales casos no tiene sentido.

21. La LFRAFONG establece un lapso de 90 días, a partir de su entrada en vigencia, para reportar:
 - a) Inventario de sus bienes con determinación de sus fuentes u origen.
 - b) Balances contables.
 - c) Estados financieros.
 - d) Identificación de donantes.
 - e) Identificación de todos sus asociados.

No queda claro si tales requisitos se limitan al último ejercicio fiscal o a todos los ejercicios fiscales desde la fundación de cada organización. En caso de aquellas con 10 o más años de funcionamiento, este segundo supuesto sería muy difícil de satisfacer por la dimensión del trabajo de acopio y organización de la información que conllevaría.

22. En cuanto a las prohibiciones establecidas en la LFRAFONG, no se permite «la constitución de asociaciones fascistas o que promuevan la intolerancia o el odio o cualquier otra forma de incitación a la discriminación y a la violencia». Tales términos están relacionados con la retórica oficialista y, más específicamente, con otros dos instrumentos jurídicos: a) la Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia, emanada de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017; y b) el proyecto de Ley contra el Fascismo, Neofascismo y Expresiones Similares. Ambos instrumentos incluyen definiciones vagas e imprecisas de los hechos y conductas sancionables que permiten su aplicación arbitraria y por motivaciones extrajurídicas.

La nueva ley prohíbe recibir recursos económicos para partidos políticos o darles aportes a estos, recibir aportes para fines terroristas (artículo 23.1) y realizar actividades de partidos políticos (artículo 23.2).

Es preocupante la mención genérica a la comisión de «cualquier otro acto prohibido o sancionado en el ordenamiento jurídico» en el artículo 23.4 de la nueva ley, pues ello viola el principio de tipicidad indispensable en todo régimen sancionatorio.

23. El carácter punitivo de la nueva ley contra las organizaciones se evidencia por las sanciones que establece: multas, anulación de registro, medida

preventiva de suspensión, disolución, prohibición de registro, anulación del registro de las organizaciones no domiciliadas y expulsión del país de personas extranjeras miembros de una organización no domiciliada. Es significativo que ni siquiera la normativa tributaria tiene una variedad tan grande de sanciones.

24. Los supuestos que acarrear sanciones a las organizaciones son muchos y, por lo tanto, excesivos. Seis son penalizados con multas y seis con disolución de la organización.

Los supuestos sancionados con multas son:

- a) Incumplir con el registro oportuno de los actos y hechos previstos en la ley (artículo 35.1).
- b) Incumplir con la obligación de notificar de una donación o financiamiento (artículo 35.2).
- c) No mantener los libros, al parecer, todo tipo de libros, incluso los de carácter contable y tributario (artículo 35.3).
- d) Incumplir con las obligaciones de coadyuvar al Estado en sus labores de fiscalización (artículo 35.4).
- e) Incumplir con la obligación de presentar la documentación requerida en la disposición transitoria primera dentro del lapso perentorio de 90 días (artículo 35.5).
- f) Incumplir con la obligación de actualizar e inscribir una nueva acta constitutiva dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia de la ley, como se indica en la disposición transitoria segunda.

En este último supuesto, además de la multa, está prevista la nulidad del registro de la organización (artículo 35.5).

Los supuestos sancionados con disolución de la organización son:

- a) Recibir aportes económicos destinados a partidos políticos (artículo 23).
- b) Realizar aportes económicos a partidos políticos (artículo 23).
- c) Recibir aportes para el financiamiento de actos terroristas o cometer actos terroristas (artículo 23).
- d) Realizar actividades propias de partidos políticos u organizaciones con fines políticos (artículo 23).
- e) Promover el fascismo, la intolerancia o el odio o de cualquier otra naturaleza que constituya incitación a la discriminación y la violencia, en cuyos casos el registro de la organización está prohibido (artículo 23).
- f) La falta de pago de una multa (artículo 28.4).

25. La reincidencia en un ilícito formal implica la aplicación de una multa aumentada (artículo 36). El incumplimiento de la ley por parte una persona jurídica no domiciliada acarrea la nulidad de su registro en el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 37). La sanción de una persona jurídica no domiciliada puede acarrear la expulsión del país de las personas naturales extranjeras que laboren en la organización en cuestión (artículo 37).
26. Una de las disposiciones más graves de la LFRAFONG es la disolución «preventiva» establecida en el artículo 30. Bajo la figura de «medida preventiva» se encubre un cierre sin límite temporal dictado por la administración pública sin procedimiento previo ni derecho a la defensa. La nueva ley señala que la disolución preventiva se mantendrá vigente hasta tanto un tribunal decida sobre su legalidad, lo cual puede implicar años de espera.
- Además, la disolución preventiva establecida en el artículo 30 de la LFRAFONG viola el principio de tutela judicial efectiva, pues señala que la administración podrá notificar a un tribunal dentro de los 15 días siguientes. Al menos en ese lapso, ese acto administrativo queda fuera de todo control judicial, como se infiere del artículo 30.1.
27. La LFRAFONG incluye multas por el incumplimiento de «ilícitos formales». En el supuesto de una primera falta, las multas oscilan entre 100 y 1.000 dólares, y en caso de reincidencia, entre 500 y 10.000. No se establece un término de prescripción para estos ilícitos, lo cual implicaría la imposición de continuas multas. Según los términos del artículo 36, ello podría tener carácter confiscatorio.
- En caso de que el ilícito sea por la falta de notificación de un aporte o donación, la multa será por el doble de la cantidad recibida y, además, quedan pendientes las responsabilidades civiles y penales correspondientes (artículo 36 parte *in fine*).
- A la multa por no registrarse o por no inscribir las actas constitutivas de las organizaciones se añade la «nulidad del registro», establecida en la disposición transitoria segunda, lo cual viola el principio *non bis in idem*, es decir la prohibición de sancionar dos veces el mismo.
28. La nueva ley dispone en su artículo 28 que las organizaciones pueden ser disueltas «por incurrir en las prohibiciones establecidas en la ley» siempre que sea declarado por un tribunal, o por la «falta de pago de cualquier multa». La disolución judicial se tramitará por el procedimiento breve, según se indica en el artículo 29, mientras que los recursos que intenten

las organizaciones en reclamo de sus derechos se llevarán adelante por el procedimiento ordinario. La disparidad entre ambos procedimientos es una evidencia adicional de la primacía del carácter punitivo de la normativa contra las organizaciones y del debilitamiento del debido proceso en su aplicación.

29. La posibilidad de que el Estado disuelva una organización por la falta de pago de una multa es desproporcionada y colide con normas laborales que prohíben el cierre de una fuente de trabajo, salvo por autorización expresa de los órganos laborales competentes y mediante un procedimiento previo. Ni siquiera en el muy punitivo ámbito tributario el ordenamiento jurídico venezolano establece la disolución como sanción; a lo sumo, se aplica un cierre temporal.
30. La LFRAFONG es reiterativa en cuanto al procedimiento sancionatorio. Según el artículo 38, la imposición de sanciones se hará por el procedimiento breve establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ello contrasta con el procedimiento ordinario al que la ley sujeta a las organizaciones en caso de violaciones al derecho de asociación. Es evidente que se privilegia la sanción sobre el ejercicio del derecho citado. Lo mismo ocurre con la negativa de registro de una organización: las organizaciones disponen de apenas 30 días para interponer el recurso correspondiente contra la sanción, a pesar de que el lapso establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es de 180 días. De nuevo, todo ello generará perjuicios a las organizaciones por los recursos, esfuerzos y tiempo que requerirá tratar de defenderse ante sanciones desproporcionadas.

