



**CERCO NORMATIVO
A LA**

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN VENEZUELA

1. Pese a que las autoridades la califican como la «mejor del mundo», al menos en materia de libertad de asociación la Constitución de 1999 contiene normas que lo restringen.
2. El artículo 52 de la carta magna reconoce que «toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley» y que «el Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho». Sin embargo, más adelante en el artículo 256 prohíbe a los jueces a asociarse entre sí, sin que la exposición de motivos determine las razones para ello, en flagrante violación de lo establecido tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
3. Dichos tratados establecen que la prohibición de asociación puede aplicarse a la Fuerza Armada o a la policía, lo que debe interpretarse restrictivamente y sujeto a los casos mencionados, por lo que no pueden imponerse prohibiciones adicionales. Asimismo, señalan que cualquier limitación debe ser compatible con una sociedad democrática. Sin embargo, en el caso de la prohibición constitucional de asociación entre los jueces, no hay justificación alguna sobre la misma.
4. Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de la Organización de las Naciones Unidas, de 1985, señalan en su artículo 8 que «los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión». Asimismo, en el artículo 9 se indica que «los jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como el derecho a afiliarse a ellas», con lo cual la prohibición constitucional es contraria al estándar internacional.
5. Pese a que la Constitución reconoce el principio de progresividad de los derechos humanos, su texto en materia de asociación es regresivo en comparación con la anterior carta magna de 1961, en cuanto elimina lo dispuesto en su artículo 72: «El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social». Así, en el actual texto fundamental no hay una norma similar.
6. No obstante, la Constitución de 1999 reconoce otro amplio espectro de manifestaciones de la libertad de asociación. Así, por ejemplo, ampara la libertad de «asociarse con fines políticos» (artículo 67), aunque sin referirse expresamente a los partidos políticos, como lo hacía la anterior. También reconoce el derecho de constituir sindicatos, con la libertad de pertenecer o no a ellos, excluyendo expresamente la potestad de ser intervenidos, suspendidos o disueltos por vía administrativa.
7. Empero, estos últimos avances son menoscabados en el artículo 293, numeral 6, el cual establece que el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral [CNE]) tiene la potestad de realizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos «así como otras organizaciones de la sociedad civil por solicitud de las mismas, o por orden de la Sala Electoral». Se trata de una disposición que afecta la autonomía de cualquier organización de la sociedad civil al permitir una intervención estatal en sus asuntos internos.

8. En materia de libertad sindical, esta potestad constitucional ha abierto las puertas a una importante restricción, pues el simple retardo en la realización de las elecciones de las juntas directivas por parte del Poder Electoral ha dado lugar a que el Poder Judicial, mediante sentencias que van más allá de sus potestades, nombre juntas directivas *ad hoc*. Esta es una situación que ha sido condenada por la Comisión de Encuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
9. La intervención estatal en los sindicatos se ha extendido a los gremios, y el Poder Judicial en vez de frenarla la ha propiciado. Este tema fue abordado por Acceso a la Justicia en una investigación sobre la intervención en los Colegios de Abogados, en la que se muestra cómo se ha convertido en una manera más del Estado para anular la libertad de asociación.
10. El texto constitucional, en su artículo 70, reconoce diferentes medios de organización social, tales como las asambleas de ciudadanos, las cooperativas, las cajas de ahorro y «demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad», así como expresiones de emprendimiento social como las establecidas en el artículo 118 que estimulan a los trabajadores a «desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas».
11. Aunque en términos generales el abanico de expresiones de libertad de asociación se ha ampliado en la Constitución de 1999, al mismo tiempo ella impone una injerencia del Estado que es contraria a la autonomía de las organizaciones que se constituyen bajo el amparo de dicha libertad, y cuya concreción en los hechos muestra más bien la anulación de la sociedad civil en sus distintas formas de asociación y del ejercicio mismo de su derecho a la asociación.
12. La restricción de la libertad de asociación a nivel legislativo se verifica de dos maneras diferentes: mediante aquellas leyes que afectan directamente el derecho de asociación y por aquellas que imponen unas estructuras ajenas a la libertad de asociación, que sustituyen y hasta usurpan espacios que naturalmente corresponderían a las asociaciones civiles.
13. En este último supuesto están las estructuras establecidas por medio de las llamadas «leyes del poder popular», que perfilan un nuevo modelo de Estado y sociedad, el comunal, que, a pesar de haber sido rechazado en el referéndum de 2007, propuesto por el difunto expresidente Hugo Chávez para reformar la Constitución de 1999, fue impuesto por instrumentos de rango legal (Ley Orgánica del Poder Popular, de los Consejos Comunales, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal y de la Contraloría Social) y sublegal.
14. Antes de esa propuesta, ya en el año 2006 habían empezado a establecerse estructuras, conocidas como consejos comunales, creados a partir de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, cuyo artículo 2 dice que

son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

15. Sin embargo, progresivamente se pasó a crear estructuras impuestas por ley que conducían a una sustitución de la participación ciudadana, plural y diversa por naturaleza, con la imposición de un nuevo modelo constitucional al margen del texto de 1999. Lo dicho queda todavía más claro cuando se lee la oración final del artículo citado que fue modificado en el año 2009 en los siguientes términos: «en la construcción del nuevo modelo de **sociedad socialista** de igualdad, equidad y justicia social» (énfasis nuestro).
16. El concepto de comunidad organizada tiene una connotación muy diferente al del texto constitucional. Así, la Ley Orgánica del Poder Popular establece:

A los efectos de la presente Ley se entiende por: Comunidad organizada: Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.
17. La norma deja por fuera otro tipo de organizaciones comunitarias y vecinales.
18. La contradicción con la libertad de asociación se verifica por dos razones: por la imposición de un modelo supuestamente asociativo y por el hecho de que, al ser el único modo de organización del ciudadano reconocido como tal, implica una prohibición de otros modos de ejercicio de derecho de asociación, en particular frente al Estado. Es decir, aunque es perfectamente posible que un grupo de vecinos constituya una asociación civil con todas las libertades propias que se derivan del derecho de asociación, las autoridades no la reconocen como legítima si no se presenta ante las mismas con el andamiaje del poder popular, es decir, como consejo comunal.
19. Además de la Constitución y las disposiciones de las leyes del poder popular, en los últimos años las autoridades han dictado una serie de normas y regulaciones que también atentan contra el derecho a la asociación. En este estudio se mencionan otras cinco leyes y cuatro normativas de rango sublegal que dificultan u obstaculizan el derecho de los ciudadanos a agruparse para participar en los asuntos públicos.
20. La Ley en Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional prohíbe el financiamiento internacional para aquellas organizaciones que «atenten contra la soberanía, la independencia de la Nación, el ejercicio de las instituciones nacionales o de las autoridades legalmente constituidas», y más específicamente para organizaciones con fines políticos (que es la denominación constitucional para los partidos políticos), personas naturales que realicen «actividades políticas» (artículo 1) y organizaciones no gubernamentales que lleven a cabo «actividades para la defensa de derechos políticos».
21. El artículo 6 prevé que, si las organizaciones reciben financiamiento internacional, serán sancionadas con multa «equivalente al doble del monto recibido», sin perjuicio de la aplicación de sanciones adicionales establecidas en otras leyes. A las personas naturales se les aplica la misma sanción (artículo 7). Igualmente contempla la inhabilitación para la participación en procesos electorales durante cinco a ocho años, en caso de reincidencia (artículo 9).

22. Asimismo, el artículo 8 señala que serán sancionados por una multa que puede ir entre 5.000 a 10.000 unidades tributarias las organizaciones con fines políticos, de defensa de los derechos políticos o particulares que «inviten a ciudadanos u organizaciones extranjeras, para que bajo su patrocinio emitan opiniones que ofendan las instituciones del Estado, sus altos funcionarios o atenten contra el ejercicio de la soberanía». Además, quienes emitan ese tipo de opiniones estarán sujetos a la expulsión del país.
23. En 2010 la Ley de Partidos Políticos y Manifestaciones Públicas, que data de 1965, fue reformada, pero las modificaciones mantuvieron las restricciones que contenía al derecho a la asociación y que provenían de la época de la Guerra Fría.
24. El texto, en su artículo 46, les otorga a los gobernadores o alcaldes del país la potestad de señalar dónde no podrán hacerse «reuniones públicas o manifestaciones» con la única condición de que lo decidan «oyendo previamente la opinión de los partidos». Esta discrecionalidad también resulta muy amplia en la medida en que no se establecen condiciones o requerimientos técnicos para tomar esta decisión, sino que se deja al libre arbitrio de las autoridades mencionadas, lo que fácilmente puede traducirse en arbitrariedad.
25. La Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento del Terrorismo tiene una especial importancia en estos días por ser la base de normas de rango sublegal vigentes desde 2021 que limitan y hasta impiden el ejercicio de la libertad de asociación. En razón de ello, su afectación directa es más por lo que no dice y debería decir, esto es, la regulación de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), de acuerdo con la terminología financiera, concepto en el que se agruparían la mayoría de las expresiones asociativas del país.
26. La Ley de Registro y Alistamiento para la Defensa Integral de la Nación es otro instrumento que contiene disposiciones que afectan el derecho a la asociación al establecer que todas «las personas naturales y jurídicas» deben cooperar en la defensa del país. Luego, en el artículo 40 señala cuál es el alcance de esta cooperación, pues establece que toda persona jurídica debe registrarse o actualizar sus datos en el Registro para la Defensa Integral dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de formalización ante el registro respectivo, en el marco de la corresponsabilidad, las personas jurídicas serán categorizadas en el Reglamento de la presente Ley, a los fines de su participación en la seguridad y defensa integral de la Nación.

Todo lo anterior bajo pena de multa de 50 a 150 unidades tributarias, sin menoscabo de otras sanciones (artículo 101). También se aplica sanción de multa en el caso de que la persona jurídica no actualice sus datos (artículo 103), así como por la reincidencia en su incumplimiento (artículo 104).

27. La Ley de Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta mantiene la eliminación de la exención de pago de este tributo para las organizaciones dedicadas exclusivamente a actividades religiosas, artísticas, científicas, de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, tecnológicas, culturales y deportivas, así como para aquellas asociaciones profesionales o gremiales, instituciones universitarias y educacionales. Sin embargo, sí las obliga al cumplimiento de deberes formales como la declaración correspondiente.
28. En el artículo 43, numeral 1, literal i de las Normas Relativas a la Administración y Fiscalización de los riesgos relacionados con la Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, aplicables a las Instituciones del Sector Bancario se establece que las asociaciones sin fines de lucros y las fundaciones, deben considerarse como «clientes o actividades económicas de alto riesgo», lo que supone una medida generalizada e indiscriminada que viola flagrantemente lo dispuesto por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y generando una presunción en contra de las organizaciones civiles.
29. La circular SIB-DSB-CJ-OD-06524 que el 20 de noviembre de 2020 dictó la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (Sudeban) establece que había evidenciado
el uso malicioso por parte de algunas Organizaciones bajo la figura de persona jurídica de un producto financiero prestado a través de una tarjeta prepagada denominada Profesional Benefits, de uso nacional e internacional, lo cual representa para el sistema bancario nacional una alerta [en materia de legitimación de capitales].
30. Las Normas especiales para el reconocimiento y funcionamiento de las organizaciones asociativas no gubernamentales no domiciliadas en Venezuela, dictadas por los ministerios de Interior y de Exteriores, establece que, para poder seguir realizando sus actividades, las agrupaciones extranjeras que operen en el país deberán cumplir las siguientes condiciones: obtener la correspondiente certificación de inscripción en el Registro Especial Automatizado de Organizaciones No Gubernamentales No Domiciliadas; y poseer un establecimiento permanente, sede o base fija, o designar a un representante, de conformidad con las disposiciones de la Resolución y demás normativa aplicable.
31. Las agrupaciones que no se registren y no cumplan la obligación de rendir cuentas a las autoridades sobre sus actividades podrán ver prohibidas sus operaciones.
32. El artículo 2.1 de las Normas asegura que solo se circunscribe al ámbito humanitario, pero exige que esas organizaciones desarrollen su actividad «en el marco del Plan de Respuesta Humanitaria con Panorama de Necesidades de las Naciones Unidas», lo que es totalmente incompatible con su autonomía de gestión, ya que pueden o no seguir ese Plan en su derecho de dar ayuda humanitaria a quien lo necesite.

33. Por último está la Providencia para el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (RUSO-ONCDOFT), que crea un sistema de registro adicional al establecido en las normas de regulación nacional para las organizaciones civiles sin fines de lucro, utilizando como excusa la presunción de delitos de terrorismo, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada, entre otros, por las actividades que realizan esas organizaciones y sus fuentes de financiamiento.
34. En realidad, la providencia establece un régimen de autorización, sometido a renovación anual, por el cual solo quienes hayan obtenido las credenciales emitidas por la Oficina competente pueden hacer actos de representación legal de las organizaciones. Adicionalmente, se exige que cada organización cuente con un oficial de cumplimiento que se registre, e igualmente obtenga credenciales.
35. Al obligar constantemente a las organizaciones a probar que no están legitimando capitales o financiando el terrorismo, se viola el principio de presunción de inocencia en la medida en que se establece un estado general de sospecha sobre la mismas sin que haya una investigación previa e individualizada que lo justifique.
36. La normativa obliga a las organizaciones a presentar una serie de documentos, muchos de los cuales ya están en poder de las autoridades (acta constitutiva, informe de integrantes, estados financieros, etc.), lo que viola la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.
37. Esto resulta más agravante cuando se considera que los documentos no se pueden tener actualizados, porque el mismo Estado no lo permite, aunque la providencia establezca que deben ser entregados para obtener el certificado de la ONCDOFT, evidenciándose de este modo que este requisito sería de imposible cumplimiento, no porque las asociaciones lo deseen así, sino porque es el propio Estado el que lo impide.
38. En términos generales, la normativa nacional establece limitaciones y obligaciones exorbitantes para las asociaciones que no cumplen con las exigencias de los tratados internacionales en materia de protección de derechos humanos, y en particular del derecho a la asociación.
39. Además, la legislación nacional contiene prohibiciones de financiación para organizaciones de defensa de los derechos civiles y políticos, también estas incompatibles con los estándares internacionales.
40. Adicionalmente, la legislación nacional establece obligaciones tributarias, de registro e información que recargan innecesariamente a las organizaciones y dificultan sus actividades.
41. En materia de lucha contra la legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo, la legislación nacional no establece limitaciones a las potestades de la administración pública para regular a las organizaciones sin fines de lucro, violando de este modo el principio de reserva legal en cuanto a restricciones y prohibiciones a los derechos humanos se refiere, establecido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de derechos humanos.

42. En el ámbito de la lucha contra la legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo, la legislación nacional tampoco recoge los principios del GAFI en materia de protección a las OSFL.
43. Las normas de rango sublegal del país, vinculadas a la lucha contra la legitimación de capitales, violan la reserva legal sobre las restricciones a los derechos humanos, no cumplen con las exigencias del GAFI en esa materia y violan los principios de progresividad y presunción de inocencia.
44. Se puede concluir que el derecho interno no cumple con los estándares internacionales para proteger los elementos básicos de la libertad de asociación en Venezuela.

accesoalajusticia.org



accesoalajusticia



@Accesoajusticia



@accesoajusticia



AccesoLaJusticiaONG



accesoalajusticia



Accesoalajusticia