

Menos malo, pero sigue siendo malo

Análisis de un proyecto de ley aparentemente «potable» aunque contrario a los derechos humanos

Proyecto de Ley Antisociedad, segunda propuesta

Una situación abusiva no deja de serlo porque baje la violencia; por el contrario, ese es un momento de mucho peligro para quien la padece, pues del reconocimiento de que la situación «ha mejorado» nace el primer paso para la normalización del abuso y, con ello, su continuación.

Ese es el panorama al que nos enfrentamos ante una nueva versión que apareció en abril de este año del proyecto de Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro frente a la versión anterior (proyecto de Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No gubernamentales y Afines), presentada por primera vez en enero de 2023. Sobre esta nueva versión, sobre la cual tampoco hay un proyecto formalmente público de la Asamblea Nacional (AN) pasamos a hacer las siguientes consideraciones.

1. Comentario general sobre el proyecto

Dentro de una redacción más mesurada que su antecesor y con notablemente menos errores ortográficos y mejor redacción, el proyecto se presenta con

afirmaciones ampulosas sobre los derechos humanos, los de las organizaciones de la sociedad civil y el deber del Estado de proteger la libertad de asociación.

Sin embargo, tales expresiones ni son novedosas ni necesariamente implican cambios estructurales en el Estado venezolano, pues ya desde las doce leyes aprobadas con motivo de la visita del fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) a Venezuela en 2021, se incluyeron esas expresiones sobre la preeminencia de los derechos humanos (tomadas del artículo 2 de la Constitución) y la obligaciones del Estado derivadas de ellos. En ese sentido, también debe indicarse cómo prácticamente la totalidad de esa normativa sigue sin cumplirse, estableciéndose de este modo un patrón de «política de gacetas» que luego no se concretan en hechos de garantía efectiva de los derechos humanos.¹

Aunque, al decirse que el proyecto se rige por el principio de «preeminencia de los derechos humanos» (artículo 6), que además se coloca como el primero de los principios a aplicar y que, como lo confirma su artículo 7, ante cualquier duda de interpretación de la norma ha de aplicarse la interpretación que más favorezca a la libertad de asociación, esto obliga a que se aplique esa normativa legal en pro de los derechos humanos y las organizaciones sujetas a la misma.

Pero esto tiene además otras connotaciones, y es que tal preeminencia no se debe limitar a la interpretación de normas oscuras o vagas, sino que ha de estar presente en la estructura de la ley y en toda su aplicación, y es ahí donde encontramos las contradicciones más groseras del proyecto, pues cuando se trata del ejercicio del derecho de asociación, sea para la constitución de una organización, un reclamo o

¹ Vid. Situación y análisis de las reformas legislativas realizadas por el Gobierno de Venezuela vinculadas con el sistema de justicia. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/situacion-y-analisis-reformas-legislativas-realizadas-gobierno-venezuela-vinculadas-sistema-justicia/>.

recurrir una decisión, se establece para el ciudadano la obligación de cursar los lánguidos caminos del proceso ordinario en vía jurisdiccional (artículo 17). No obstante, cuando se trata de sancionar y de incluso disolver a las organizaciones, siempre se le presta al Estado la vía expedita y sin tropiezos del procedimiento breve tanto en vía administrativa (artículo 38) como en el ámbito judicial (artículo 29). Repetimos: para ejercer y defender derechos, el camino largo; para reprimirlos, el corto.

Agregamos además que esta disparidad injustificada ante la supuesta «preeminencia de los derechos humanos» a la que alude el proyecto también implica una violación al principio del paralelismo de las formas, esto es, «que los actos se deshacen en la misma forma en que se hacen, o que se modifican o revocan siguiendo el mismo procedimiento con que se constituyen»,² lo cual tiene más sentido cuando se trata del ejercicio de derechos humanos, donde las vías para hacerlos realidad no tienen que ser de menor entidad o más trabajosas que las utilizadas para limitar o, peor aún, para impedir su ejercicio.

Lo expuesto es mucho más que una simple asimetría, pues es la constatación de que el proyecto, aunque dice estar al servicio de los derechos humanos, en realidad hace todo lo contrario. Así, no es cierto que «la preeminencia de los derechos humanos» sea uno de los principios por los que se rige la ley, aunque según la misma así debe ser interpretada y se espera que ello sea así dado las lagunas que tiene y sobre todo la discrecionalidad que se da al Estado para su aplicación.

Sin embargo, ello no termina allí, ya que la situación más grave a este respecto no la hemos mencionado todavía: se trata de la llamada medida preventiva (artículo

² Peña Solís, José. «La nueva concepción de las leyes orgánicas en la Constitución de 1999», en *Revista de Derecho* n.º 1, Caracas, TSJ, 2000, pp. 98 y 99.

30), una decisión que permitiría a la administración pública suspender el funcionamiento de una organización por 30 días si considera que existen «motivos suficientes para considerar que se ha producido un incumplimiento de las prohibiciones establecidas en la ley». En este supuesto, el proyecto exige la emisión de un acto motivado que deberá notificarse al tribunal competente «dentro de los 15 días siguientes» para que este se pronuncie acerca de su procedencia y «continuidad»; de acordarse, se procedería a la disolución de la organización respectiva.

Esta exótica figura tiene como elemento a destacar el que no se notifica de inmediato a la autoridad judicial, sino que se le otorga a la administración la singular potestad de esperar hasta 15 días para hacerlo.

Lo dicho tiene graves consecuencias, pues queda un acto de la administración sin posibilidad de control judicial por el término indicado, y más allá de ello, implica que durante ese lapso no pueden interponerse solicitudes cautelares, pues la respuesta que se obtendrá es que ya será de conocimiento de un tribunal posteriormente. Esto supone que se viola el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a una medida cautelar por parte de un tribunal y a la obligación de que todo acto del Estado esté sometido a control judicial. Tampoco queda claro que se le notifique al afectado y que este, en esos 15 días, pueda ejercer su derecho a la defensa o se abra procedimiento administrativo alguno.

Finalmente, el tercer comentario general sobre el proyecto tiene que ver con otra vertiente derivada de la consagración de los derechos de las organizaciones reguladas por el mismo. Esto, que puede considerarse un avance, en realidad no pasa de ser una declaración de intenciones en la medida en que aparte del

reconocimiento de derechos para las organizaciones no se establece una obligación concreta para el Estado en ese sentido, y menos aún sanción alguna por el incumplimiento por parte de sus funcionarios.

Por ejemplo, el proyecto no establece lapsos para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, pero sí lo hace para las organizaciones, y con consecuencias muy graves para ellas si no actúan dentro de los mismos. La falta de entrega de un documento perfectamente puede dar lugar a la disolución de una organización, pero el retraso por meses o años de un registro para la protocolización de un documento de constitución de una organización no tiene consecuencia alguna. Tampoco se establecen mecanismos de reclamo expeditos para la reivindicación de la libertad de asociación, por lo que la ley, aunque pretenda lo contrario, no establece garantía alguna a favor del derecho que dice proteger, sino que, por el contrario, impone mecanismos represivos que no existen en el ordenamiento jurídico vigente.

Lo dicho se confirma por lo expuesto en el artículo 27 del proyecto, que bajo el título «Seguimiento y control» señala que corresponde al Poder Ejecutivo «el seguimiento y control del cumplimiento de los deberes y prohibiciones» de las organizaciones, sin incluir dentro de esa obligación de «seguimiento y control» la defensa y protección de las organizaciones, lo cual es ya una verdadera demostración de lo que son los fines reales del proyecto y su inherente incoherencia.

Así, no podemos terminar este aparte sin mencionar que si la verdadera voluntad de quien redactó el proyecto era el respeto de los derechos humanos, ha debido incluir la prohibición al órgano responsable de impedir el registro de

organizaciones³ o establecer las sanciones correspondientes para los registradores que se negasen a constituir organizaciones si sus fines están vinculados de alguna manera con los derechos humanos. De haberse incluido estas previsiones, que no hacen más que describir una situación que lleva años ocurriendo en el país sin base normativa que la respalde, y que obliga a los abogados a redactar actas constitutivas sin palabras prohibidas como «derechos humanos», se hubiese dado más credibilidad a los enunciados de un proyecto que los nombra, pero no los defiende.

2. El proyecto viola el derecho a la participación en asuntos públicos, la obligación de publicidad de los proyectos de ley y su consulta

Como es tristemente habitual, este proyecto de ley no está publicado en la página web de la AN, donde, a la fecha, los últimos proyectos publicados son de hace 2 años, pero ello no justifica ni hace válida la violación de la obligación constitucional establecida en el artículo 211 que señala que:

La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, **a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos.** (Énfasis propio).

³ Vid. Daniels, Alí (2023). *El derecho para otros derechos: la libertad de asociación. Conceptos básicos y su regulación en Venezuela*. Acceso a la Justicia. Caracas. p. 13. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/securepdfs/2023/10/El-derecho-para-otros-derechos-la-libertad-de-asociacion-v2.pdf>.

De esto modo, la violación de esta disposición constitucional conlleva también la imposibilidad de ejercer el derecho a la participación en asuntos públicos en la medida en que no se tiene un texto auténtico que sirva como medida de seguridad jurídica para que los ciudadanos expongan sus pareceres sobre los proyectos de su interés.

Por lo expuesto, el texto que sirvió para el presente análisis, como en todos los vinculados a la sociedad civil, es el que se ha difundido oficiosamente por redes sociales con los inconvenientes que de ello se derivan.

3. Se trata de un nuevo proyecto de ley, por lo que el proceso legislativo debería reiniciarse

El proyecto presentado el año pasado, que tampoco fue publicado en la página de la AN, tenía 17 artículos (18 en realidad, pues se repitió la numeración del artículo 6) y 2 disposiciones transitorias. El que ahora se presenta tiene hasta un título diferente con 39 artículos y dos disposiciones transitorias; es decir, 22 artículos más. Además, la práctica totalidad de los restantes fueron cambiados tanto de forma como de fondo, lo que permite decir que del anterior proyecto casi no queda nada.

Por ello, dado que este segundo proyecto es casi en su totalidad diferente al anterior, si existiera Estado de derecho en el país tal situación debería implicar presentarlo de nuevo para primera discusión, pues los cambios no son de redacción sino de fondo, de hecho, se trata de una nueva propuesta, aunque sus fines sean parecidos, y por tanto, debería reiniciarse el trámite legislativo

correspondiente visto que se trata de un texto cualitativa y cuantitativamente disímil al aprobado en primera discusión.

4. El proyecto señala objetivos que no desarrolla

De acuerdo con el artículo 1 el objeto de la ley es «establecer el régimen de constitución, registro y funcionamiento de las organizaciones sociales sin fines de lucro», y además señala que estas deben estar orientadas «a la participación corresponsable de la sociedad en la formación, ejecución y control de la gestión pública».

Respecto de lo primero, debe indicarse que no es cierto que el proyecto establezca el régimen de constitución y registro de las organizaciones, porque si bien indica requisitos para ello, también remite al Código Civil para el mismo fin, por lo que sobre este particular no cubre todo lo que implica la constitución de una organización y confirma, además, que sí existe una regulación sobre las asociaciones tan consolidada que a ella ha de remitirse.

Sin embargo, más trascendente que lo anterior es que el proyecto ve a las organizaciones con una orientación definida: la de «participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública», lo que sin duda asombra en un país donde no se publica ni la Ley de Presupuesto ni se conocen las memorias y cuentas de los ministros, y, sobre todo, no se toma en cuenta en esa gestión pública lo que digan las organizaciones de la sociedad civil, sino que más bien se ignora en el mejor de los casos y generalmente se rechaza. Pero más allá de esta realidad objetiva, lo cierto es que el proyecto, en ninguna parte de su articulado, señala cómo se hace operativa esa idea de las organizaciones como controladoras de la

gestión pública, y mucho menos se establece la obligación de la administración pública de rendir cuentas a las organizaciones o permitir su escrutinio. Otra contradicción del proyecto entre lo que pregona y lo que realmente regula y realmente persigue.

Es más, podemos decir justamente lo contrario: el proyecto solo se preocupa por la rendición de cuentas de las organizaciones, aunque no sea necesaria (como es el caso de las que no manejan recursos económicos, con graves consecuencias si no lo hacen), pero nada dice sobre la participación de las organizaciones en la rendición de cuentas del Estado, a pesar de así pregonarlo como objeto de la ley.

Tampoco podemos soslayar el que la ley pretenda que todas las organizaciones de la sociedad civil tengan una orientación de participación en los asuntos públicos, cuando esto depende de ellas mismas y de su objeto, y no de lo que establezca el Estado, pues si así fuera se vulneraría su autonomía.⁴

Finalmente, en el artículo 3.2. se afirma que otro de los fines del proyecto es «Generar certeza y seguridad jurídica», lo cual no es cierto, en la medida en que, como lo hemos señalado, existen diversas disposiciones con obligaciones para el Estado que no tienen ni lapso de cumplimiento, ni recursos para hacerlas efectivas, ni sanciones para el Estado por no hacerlo. Del mismo modo, existen disposiciones ambiguas, como la del Registro Nacional de Organizaciones Sociales, del que no se indica si será un derivado de la información ya existente en los registros que estos le remitan al Servicio Autónomo de Registros y Notarías (Saren), o si por el contrario, como tememos, generará otra carga de inscripción de las organizaciones,

⁴ Daniels, Alí. Op. Cit. p. 17.

a pesar de que el mismo proyecto ordena «Suprimir aquellos trámites administrativos innecesarios para el registro y funcionamiento» (artículo 20.1).

De tal modo, más que certeza y seguridad jurídica lo que genera este proyecto de ley es más incertidumbre para las organizaciones de la sociedad civil.

5. Se invisibiliza a las asociaciones de hecho, no se les reconocen derechos y se les coarta su derecho a participar en el espacio cívico discriminándolas

Aunque el proyecto reconoce que pueden constituirse organizaciones bajo cualquier modalidad, lo que incluiría a las asociaciones de hecho, aunque no se las nombre expresamente, dicho reconocimiento queda disminuido cuando se exige que se ha de tener personalidad jurídica para poder actuar en asuntos públicos (artículo 21), por lo que esa norma únicamente le reconoce este derecho a este tipo de organizaciones, lo cual es contrario al estándar internacional que reconoce a las asociaciones de hecho como una expresión de la libertad de asociación con la misma entidad que las que tengan personalidad jurídica.⁵

Hemos de comprender que sobre todo en áreas muy deprimidas, aisladas y con difícil acceso a recursos y servicios, la exigencia de que la organización de la comunidad se haga solo a través de organizaciones con personalidad jurídica es una grave afrenta a los derechos a la asociación y a la participación ciudadana

Más grave que lo anterior es que el artículo en concreto que dice enumerar los derechos de las organizaciones expresamente indica que tales derechos son solo

⁵ Ibid. p. 31

para «Las organizaciones sociales sin fines de lucro, constituidas de conformidad con la ley», desconociendo así de manera expresa los de las asociaciones de hecho, generando de este modo una discriminación del Estado entre una y otra forma de ejercicio de la libertad de asociación.

Entiéndase la gravedad de lo expuesto en la medida en que ante un funcionariado sin capacitación en derechos humanos y que actúa discrecionalmente, esto fácilmente puede traducirse en la peligrosa afirmación de que las asociaciones de hecho «no tienen derechos», lo que, en el contexto actual del país, lamentablemente no sorprendería.

6. Se exige a las organizaciones una estructura predeterminada vulnerando su autonomía

El proyecto, como su predecesor, ignora flagrantemente la diversidad que es propia de la libertad de asociación, variedad esta que obliga a que las formas asociativas sean muy complejas o muy simples, dependiendo de la voluntad de sus miembros y del objeto que persigan. De este modo, el que el proyecto insista en que se incluyan elementos que deben quedar al arbitrio y a la discreción de los miembros es algo muy grave, pues impone formas asociativas en vez de permitir lo que es naturalmente diverso.

De este modo, para muchas organizaciones la exigencia de que haya un régimen disciplinario, una lista de obligaciones y derechos y un régimen de pertenencia resulta del todo superfluo, pues sus estructuras no lo requieren.

Así, por ejemplo, la determinación de un régimen disciplinario solo aplica para aquellas asociaciones con gran número de miembros o que tienen por objeto actividades de tipo competitivo, como sería el caso de las asociaciones deportivas, pero más allá de eso, debe quedar al arbitrio de los miembros determinar la necesidad de un régimen disciplinario o no.

Lo mismo puede decirse del establecimiento de una lista de derechos y obligaciones, como si los derechos de los miembros de una asociación dependieran de lo que se diga al efecto en sus estatutos, como si la Constitución y los tratados de derechos humanos necesitasen ser confirmados por ese tipo de documentos.

Pero el detalle es que el proyecto no solo impone estas estructuras, sino que además al declarar toda la normativa del mismo como de orden público, esto es, no relajable por los particulares, hace que todas las organizaciones pierdan la autonomía de decidir sobre la manera en que se asocien, cómo establecen sus estructuras y cómo las controlan, vulnerándose de este modo la libertad de asociación.

No se nos escapa que la inclusión de estas exigencias para las organizaciones, que no se encuentran en el Código Civil, que da plena libertad en esta materia (lo que hace regresivo el proyecto), es para que todas, incluyendo las ya registradas tengan que renovar sus actas constitutivas y, de este modo, sujetarse a las exigencias de los registros, lo que las dejaría sujetas a las sanciones establecidas en la ley.

Así entonces, esta obligación de cambiar las estructuras de las organizaciones no solo viola la autonomía de estas, sino que también es regresiva respecto del marco establecido en el Código Civil.

7. Imprecisión del régimen patrimonial de las organizaciones.

De acuerdo con el artículo 25 del proyecto de ley, las organizaciones «podrán adquirir, poseer y vender bienes, así como administrarlos (...) **siempre y cuando dichos actos sean compatibles con su naturaleza** y estén exclusivamente destinados al cumplimiento de su objeto social». (Énfasis propio).

De lo citado se desprende que, aunque la regla general es que las organizaciones pueden adquirir y administrar todo tipo de bienes, resulta que ello está claramente limitado por la expresión de que tales actividades sean «compatibles con su naturaleza». Esto último es un concepto jurídico indeterminado que deja campo a muchas dudas en la medida en que existen organizaciones que pueden tener otras actividades o bienes que les permiten financiarse y que no tienen nada de ilícito, por lo que el Estado no debe intervenir y decidir qué es compatible o no con su naturaleza, porque ello limitaría su autonomía financiera, lo que es parte esencial de la libertad de asociación.

Un ejemplo de ello es que una organización de la sociedad civil sea propietaria de locales comerciales por que le hayan sido donados, y su alquiler genere ingresos a través de los cánones de arrendamiento para apoyar el financiamiento de sus actividades sin fines de lucro. Otras organizaciones podrían tener inversiones en la bolsa de valores para el mismo fin. Se trata así de actos perfectamente legales, pero «ajenos a su naturaleza», lo que podría dar lugar a que se impidan actividades de financiamiento bajo este supuesto.⁶

⁶ Ibid. p. 20.

Finalmente, hemos de agregar que este tipo de limitaciones al concretarse en una prohibición se constituye en un supuesto de hecho sancionatorio y, por tanto, haría posible la disolución de una organización por este motivo.

8. La prohibición de que se registren organizaciones fascistas

En principio, estamos, de acuerdo con que no se permita la constitución de organizaciones fascistas, así como de cualquier otro tipo de asociación que fomente el autoritarismo, la discriminación racial o justifique la violencia, pero en el contexto actual esto es sumamente peligroso en la medida en que en el proyecto de Ley contra el Fascismo, Neofascismo y otras Expresiones Similares se considera como tales a conceptos que no se corresponden con el mismo, pues se hace alusión a que son fascistas quienes tengan ideas moralmente conservadoras, así como quienes tengan ideas neoliberales y a quienes «denigren de la democracia y las instituciones», con una vaguedad tan grande que enormes capas de la población del país pueden quedar sujetas a persecución por causa de esa ley si llegara a aprobarse.⁷

De este modo, la inclusión de este artículo puede dar pie a la disolución de una organización solo por criticar al Gobierno o pregonar, por ejemplo, ideas liberales.

Así, esta inclusión resulta inadmisibles en la medida en que se considera fascista lo que no lo es o simplemente lo que diga el funcionario de turno; por tanto, o bien se parte de un falso supuesto en detrimento de la libertad de asociación o bien se

⁷ Vid. Análisis de Acceso a la Justicia sobre el proyecto de Ley contra el Fascismo, Neofascismo y Expresiones Similares, disponible en: <https://accesoalajusticia.org/cuando-la-ley-se-mira-en-el-espejo-de-su-propia-condena/>; <https://accesoalajusticia.org/9-razones-del-cambio-del-sistema-penal-venezolano-en-el-proyecto-de-ley-antifascista/>.

actúa de manera arbitraria sin apego alguno a los estándares internacionales en la materia.

9. Actividades punitivas del Estado para las organizaciones y sin lapsos perentorios

Es preocupante, como ya se ha comentado, la asimetría del proyecto de ley entre las actividades que le son atribuidas al Estado y los supuestos derechos de las organizaciones de la sociedad civil, pues a estas últimas se les imponen obligaciones, más que derechos, con lapsos perentorios y graves consecuencias en caso de su incumplimiento; en cambio, el Estado tiene una serie de actividades a ejercer respecto de las organizaciones que no tienen límite alguno o que tienen carácter punitivo. A continuación, pasamos a reseñar algunas de estas:

1. En cuanto a aquellas actividades del Estado sin lapso perentorio:
 - 1.1. Verificación de la denominación (artículo 14). Ha de aclararse que se le dan a la administración pública 30 días hábiles para aprobar el registro (artículo 16), pero no se indica lapso alguno para verificar su denominación.
 - 1.2. Registro Nacional de Organizaciones. En este caso no solo no se indica el lapso para su implementación, sino que tampoco se indica cuál ha de ser el papel de las organizaciones respecto de este registro.
 - 1.3. Normativa del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Relaciones Exteriores para el registro de organizaciones no domiciliadas (artículo 32). No se establece el plazo para que se dicte.
2. En cuanto a aquellas actividades del Estado con carácter punitivo y sin límites:
 - 2.1. Anulación del registro de organización no domiciliada (artículo 37).

- 2.2. Información actualizada de las organizaciones; de no entregarse dentro de los 90 días conllevaría la imposición de multa (disposición transitoria primera).
- 2.3. Nulidad del registro por no ajustar los estatutos sociales de las organizaciones constituidas antes de la entrada en vigencia de la ley, lo que también implica la imposición de una multa (disposición transitoria segunda).
En todos estos casos, no se establece un procedimiento administrativo para que las organizaciones puedan defenderse y exponer sus motivos.
3. En cuanto a los derechos de las organizaciones, por ejemplo, resaltan lo siguientes:
 - 3.1. Promoción de la organización de la sociedad (artículo 9). No se establece el plazo de promoción ni consecuencias si esto no ocurre o si los mecanismos de promoción tienen fines ajenos a la libertad de asociación y a la defensa de los derechos humanos.
 - 3.2. Simplificación de trámites (artículo 20). Sin embargo, no se prevé un lapso para dictarse ni consecuencias si no hay medidas al respecto.

De lo anterior queda claro que la verdadera intención del proyecto de ley es imponer obligaciones de lapso fijo a las organizaciones de la sociedad civil so pena de sanción y, al mismo tiempo, dar total libertad de acción al Estado para que este decida discrecionalmente, aunque sea a costa del propio derecho que se dice proteger.

Cuando la administración pública no tiene límites para decidir, ni hay garantías para hacer efectivas sus obligaciones con los ciudadanos y sus derechos, y a estos últimos ni siquiera se les reconoce un mecanismo para que el Estado responda a

tiempo una solicitud, se violentan las bases mismas del Estado de derecho, pues se pervierte el sentido del mismo al poner al ciudadano a su merced, en lugar de ser este último un instrumento al servicio del primero, como establece la propia Constitución venezolana en su artículo 141.

Lo expuesto es otra evidencia de que la autoproclamada «preeminencia de los derechos humanos» está ausente del proyecto de ley y no es más que una invocación vacía de contenido.

10. Régimen sancionatorio plagado de violaciones a los derechos humanos

Las normas de más compleja comprensión del proyecto son las sancionatorias, no porque sean de difícil redacción, sino por la incoherencia de su contenido y dispersión.

10.1. Un proyecto plagado de normas punitivas

De las 41 disposiciones que contiene el proyecto, 14 son de contenido sancionatorio, sea porque establecen penas, sea porque se refieren a supuestos de hecho a ser sancionados.⁸ Lo dicho hace que un 34 % del proyecto tenga un contenido punitivo, siendo además muy pocas las normas que contienen reconocimiento de derechos o beneficios para las organizaciones. Esto pone de manifiesto el objetivo real del proyecto, cuyo mayor peso está en el establecimiento de obligaciones para las organizaciones de la sociedad civil y hechos a sancionar que en facilitar y garantizar la libertad de asociación.

⁸ Artículos 15, 16, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y las dos disposiciones transitorias.

Lo expuesto, si lo comparamos con las normas vigentes actuales en el Código Civil, en el que no existen normas sancionatorias de ese tipo, hace que sea fácil concluir el carácter regresivo del proyecto de ley.

Además, hemos de contrastar esto con las disposiciones que reconocen derechos a las organizaciones y nos encontramos con que sólo 8 de ellas cumplen con esa finalidad, lo que nos lleva a que apenas 19,5 % del proyecto esté dirigido en ese sentido,⁹ a pesar de estar supuestamente redactado para proteger la libertad de asociación.

Lo disperso de las sanciones se deriva del hecho de que las mismas no están en el capítulo correspondiente a estas, sino que se encuentran a lo largo de todo el texto, incluso en las propias disposiciones transitorias, lo que hace más evidente el ánimo punitivo. Esto lo comprobamos con una simple enumeración de las sanciones que establece el proyecto:

1. Desistimiento de la solicitud de registro (artículo 16).
2. Disolución de la organización (artículo 28).
3. Medida preventiva de suspensión (artículo 30).
4. Multas (artículo 36).
5. Expulsión de miembros extranjeros de una organización no domiciliada (artículo 37).
6. Nulidad de registro (disposición transitoria segunda).

⁹ Los artículos 4, 6, 7, 8, 17, 21, 25 y 39. No incluimos el artículo relativo a la simplificación de trámites (artículo 20) porque curiosamente se establece ello como obligación del Estado y no como un derecho de las organizaciones.

A lo dicho, como se indicó, hay que añadir los supuestos de hecho indicados en los mencionados artículos, que hacen referencia a otros a lo largo de todo el proyecto.

Ha de destacarse que todas las sanciones son aplicables a las organizaciones o a sus miembros, pero en ningún caso se indica alguna para los funcionarios que incumplan, violen derechos o falten a sus responsabilidades.

10.2. Violación del principio de legalidad de las sanciones para faltas o delitos

Uno de los supuestos sancionatorios lo encontramos en el artículo 23, el cual establece que no está permitido, entre otros, «3. Cualquier otro acto prohibido o sancionado en el ordenamiento jurídico».

Para muchos esto no dice nada, pero en realidad el señalar que está prohibido todo lo sancionado por «el ordenamiento jurídico» es una enorme falla legislativa en la medida en que ese término engloba no solo a las leyes, sino también a todas las normas de rango sublegal y, por lo mismo, supone que estas pueden ser supuesto de una sanción.

Lo dicho no es posible por cuanto las normas sancionatorias, por expresa norma constitucional (artículo 49.6),¹⁰ han de ser de rango legal y, por tanto, colocar como supuesto de una sanción a normas sublegales viola este principio, lo que es inadmisibile.

¹⁰ Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

(...)

6.Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

Así, bastaría con el incumplimiento de una providencia, e incluso de una simple circular, para iniciar un proceso sancionatorio que muy fácilmente puede llevar al proceso de disolución de la organización.

10.3. Multas de carácter confiscatorio y faltas sin lapsos de prescripción

A esto debemos agregar lo ya expuesto sobre la suspensión preventiva y agregamos los relativo a las multas que, en lugar de tener un carácter de advertencia, son verdaderos mecanismos de anulación de derechos que impedirían el ejercicio de la libertad de asociación.

Esto hay que entenderlo en el sentido de que así como una multa de tránsito no puede implicar la pérdida del vehículo para pagarla, pues no es esa la intención de ese tipo de sanciones, sino el que no se cometa de nuevo la infracción, en el caso de las organizaciones el monto de la multa es tan alto que son manifiestamente confiscatorias, pues ante una primera falta la multa puede estar entre 100 y 1000 dólares, sin que el proyecto señale criterio alguno para imponerla; por tanto, si se parte del imponer la media de la sanción (500 dólares), tal cantidad podría conducir a la supresión de la enorme mayoría, lo que confirma su carácter confiscatorio.

De este modo, en lugar de basar las sanciones en la capacidad de pago de las organizaciones, se parte de unos montos arbitrarios, que por lo demás no dejan de ascender de forma explosiva, pues para el caso de reincidencia se pasa a un rango de 500 a 5000 dólares, cifras escandalosas para unas organizaciones que tienen las mismas limitaciones patrimoniales que el resto de la población en un país con una emergencia humanitaria compleja.

Otro defecto de la ley es que no establece un lapso de prescripción para las faltas, por lo que cualquier supuesto incumplimiento, por menor que sea, podría ser sujeto de sanción, aunque haya pasado una década y no tenga el menor efecto sobre el cumplimiento de las obligaciones actuales de la entidad.

Destacamos el prejuicio que comporta el que, al procedimiento sancionatorio, que podría terminar eventualmente con una infracción, se le llame procedimiento de «imposición de multa», presumiendo que la misma ha de imponerse, violando así la presunción de inocencia. Es como si un juicio penal se llamase «juicio de condena», lo que pone en evidencia este sin sentido.

Del mismo modo, como ya indicamos anteriormente, es contrario a la supuesta «preeminencia de los derechos humanos» el que para la imposición de las multas y para la disolución de las organizaciones se le dé al Estado la vía expedita de los procedimientos breves, mientras que a los ciudadanos, para el ejercicio y defensa de sus derechos, se les obliga a ir por los procedimientos ordinarios, lo que no es más que la manifestación de las verdaderas intenciones que están detrás de este proyecto de ley.

10.4. Incoherencia al superponer sanciones incompatibles entre sí

De acuerdo con el artículo 35 del proyecto. son ilícitos formales, entre otros, el «incumplimiento de las obligaciones previstas en las disposiciones transitorias de esta Ley», lo que de acuerdo con el artículo 36 conlleva la imposición de una multa.

Pese a ello, la disposición transitoria segunda señala que el incumplimiento de la obligación de actualizar los estatutos sociales de las organizaciones constituidas previamente a la entrada en vigencia de la ley traerá como consecuencia la sanción

de «nulidad del registro de la organización», concepto que no se define, pero que puede entenderse con consecuencias parecidas a las de la disolución de la organización, pues la nulidad de un acto implica que el mismo deja de tener eficacia o validez.

Ahora bien, es bastante obvio que si se declara nulo el registro de una organización esta deje de tener personalidad jurídica, que es la consecuencia de que su registro sea nulo, y siendo así, ¿qué sentido tiene la imposición de una multa en esa circunstancia? Evidentemente ninguno, de modo que lo expuesto muestra cómo el ánimo punitivo del proyecto llega a tal nivel que hace una inepta acumulación de sanciones por un mismo hecho, a pesar de ser manifiestamente incompatibles.

Como si lo anterior no fuera suficiente, mucho más grave que lo anterior es que la «nulidad del registro» traiga como consecuencia una situación equivalente a la disolución pero sin que intervenga un órgano judicial, con lo cual nos encontramos con otra violación al principio del paralelismo de las formas, y un evidente fraude a la ley, con el que se pretende circunvalar la obligación de que sea solo a través de un tribunal que se declare la disolución de una organización bajo el enmascaramiento de una figura que se denomina de manera diferente. aunque con consecuencias perfectamente análogas.

Conclusión

- El proyecto pretende que las organizaciones de la sociedad civil se constituyan para unos fines determinados y con unas estructuras obligatorias que atentan contra la diversidad propia de la sociedad civil y la

autonomía de gestión, organización y formas de financiamiento que el estándar internacional prevé en este ámbito.

- El proyecto viola el principio de legalidad de las sanciones y, por tanto, es inconstitucional.
- La medida preventiva de suspensión de una organización viola el derecho a la tutela judicial efectiva e impide el ejercicio del derecho a una decisión cautelar a su favor por parte de un órgano judicial.
- Se invisibiliza a las asociaciones de hecho y se las discrimina al no reconocerles el derecho a participar en asuntos públicos ni otros derechos que les son inherentes.
- El proyecto tiene un manifiesto carácter punitivo y contiene sanciones confiscatorias, contradictorias, indeterminadas y desproporcionadas.
- El proyecto impone obligaciones a las organizaciones de la sociedad civil con lapsos perentorios y punitivos, mientras que al Estado no se le ponen límites ni lapsos concretos, al punto que entre sus potestades no se indica que debe establecer mecanismos específicos y adecuados para garantizar la libertad de asociación y protegerla de abusos.
- El carácter punitivo del proyecto se advierte también en el hecho de que a las asociaciones siempre se las conduce por los procedimientos ordinarios para reclamar, mientras que al Estado siempre se le da la facilidad de los procedimientos breves para sancionar, lo que va en contra del principio de «preeminencia de los derechos humanos».
- De las graves violaciones a la libertad de asociación antes descritas no se puede afirmar bajo ninguna circunstancia que este proyecto sea una mejora respecto del anterior, sino que no es más una expresión mejor redactada y más elaborada, pero con los mismos vicios que su antecesor en contra de la libertad de asociación.