

Aspectos más resaltantes de la Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro

1. El jueves 15 de agosto la Asamblea Nacional aprobó la Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro, por lo que la misma quedó sancionada y sólo queda que el Poder Ejecutivo la publique en Gaceta para que sea exigible su cumplimiento. El lapso para la publicación es de 10 días luego de remitida (artículo 214 de la Constitución), pero dicho lapso no siempre se cumple y no hay consecuencias por ello.
2. Son sujetos de la ley sancionada todo tipo de organización sin fines de lucro (asociaciones civiles, fundaciones, etc.), siempre que no estén reguladas en una ley especial, quedando así exceptuadas, por ejemplo: los sindicatos, partidos políticos, colegios profesionales y otros (art. 5).
3. Aunque el objetivo declarado por la ley es “facilitar el ejercicio del derecho de asociación”, generar “certeza jurídica” y contribuir a la lucha contra la legitimación de capitales, en realidad lo que hace es todo lo contrario, al imponer nuevas obligaciones a las organizaciones que violentan los elementos esenciales de la libertad de asociación como se verá de seguidas, así como al crear un sistema sancionatorio con fines totalmente represivos (art. 3).
4. La ley cambia el régimen que regula a las organizaciones privadas sin fines de lucro, que, de acuerdo al Código Civil, es de notificación sobre su constitución, a uno autorizatorio, sujeto además a una revisión anual, y por tanto se trata de una ley regresiva (Arts. 16 y 26.1).
5. El proyecto de ley nunca fue publicado en la página web de la Asamblea Nacional, dejando en la indefensión a las organizaciones objeto de la misma, violándoles además su derecho a participar en la discusión previa de la ley.
6. Al indicarse que las organizaciones creadas de acuerdo a la ley tienen derecho a participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública, se excluye, a las organizaciones de hecho, discriminándolas y violando así los estándares internacionales en la materia.
7. La ley impone un régimen de rendición de cuentas incluso aplicable a las organizaciones que no manejan recursos económicos, violando su autonomía normativa y organizacional.
8. Esta ley vulnera la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera (GAFI) que ordena la protección de las organizaciones sin fines de lucro en materia de regulación de la lucha contra el terrorismo en el sentido de que sean “medidas

- focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo”, pues en el caso de la ley se imponen esas medidas de forma indiscriminada.
9. Al incluir las obligaciones laborales y tributarias como parte del cumplimiento de la ley, estas se pueden tomar en cuenta en las fiscalizaciones del órgano competente, quien podría sancionar a una organización por obligaciones de otras leyes como las mencionadas, al convertirlas en parte de esta ley especial. Es decir, el funcionario puede no solo requerir los documentos indicados en la ley aprobada, sino también los de tipo tributario y laboral y sancionar a la organización en razón de ello.
 10. El carácter punitivo de la ley se deriva de la simple enumeración de las sanciones que establece: 1) multas, 2) anulación de registro, 3) medida preventiva de suspensión, 4) disolución, 5) anulación del registro de las organizaciones no domiciliadas, y 6) expulsión del país de personas extranjeras miembros de una organización no domiciliada.
 11. Otra evidencia del carácter punitivo de la ley es que para defender el ejercicio de la libertad de asociación o impugnar un acto administrativo en contra de esta por la vía administrativa o judicial, la organización debe usar un procedimiento ordinario, mientras que para reprimir a las organizaciones se prevé un procedimiento “sumario”, con lo cual se privilegia la sanción sobre el ejercicio del derecho humano.
 12. Finalmente, el hecho de que se disuelva a una organización por la falta de pago de una multa no sólo es desproporcionado, sino que incluso entra en colisión con normas laborales que prohíben el cierre de una fuente de trabajo, salvo por autorización expresa de los órganos laborales competentes y previo procedimiento¹. Esto se encuentra tan fuera de lugar, que, en el ámbito tributario, que en Venezuela es muy punitivo, la disolución no se contempla como sanción y, cuando se establece un cierre, siempre es temporal², lo que pone en evidencia las verdaderas intenciones del legislador.
 13. ¿Qué obligaciones se imponen a las organizaciones?
 - a. Obliga a todas las organizaciones a reformar sus actas constitutivas imponiéndoles condiciones y modalidades específicas, lo que viola su autonomía organizativa, financiera y normativa, establecida en los estándares internacionales (art. 13 y disposición transitoria segunda).
 - b. Las organizaciones deberán tener registro fiscal, así como los registros exigidos por leyes laborales y civiles (art. 19).

¹ Artículo 149 y siguientes de la Ley Orgánica del trabajo, las trabajadoras y los trabajadores.

² <https://www.grantthornton.com.ve/globalassets/1.-member-firms/venezuela/pdf/multas-y-sanciones-codigo-organico-tributario-correctivo.pdf>

- c. Cumplir con la normativa contra la legitimación de capitales, terrorismo y delincuencia organizada (art. 22).
- d. Notificar al Estado sobre financiamientos o donaciones “a los fines de asegurar la licitud de los fondos”, sin embargo, no se indica si se trata de una simple notificación o el inicio de un proceso de verificación previo al uso de esos recursos o posterior (art. 22.3).
- e. La junta directiva de las organizaciones sujetas a la Ley debe rendir cuentas a sus propios miembros una vez al año (art. 22.6).
- f. Los órganos de fiscalización de las organizaciones deben controlar el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias (art. 22.7).
- g. Los ingresos de las organizaciones deben ser “compatibles con su naturaleza y (que) estén exclusivamente destinados al cumplimiento de su objeto social”. Esta limitación viola su autonomía financiera, pues toda organización tiene derecho a obtener ingresos siempre que sea por medios lícitos, de ahí que la redacción de este artículo daría pie a que organizaciones que obtienen sus recursos de actividades comerciales (venta de bienes) o de inversiones financieras se vean privadas de los mismos (art. 25).
- h. Se obliga a las organizaciones ya constituidas a entregar ciertos recaudos dentro de los 90 días de entrada en vigencia de la ley, esto es, una vez publicada en Gaceta Oficial. Los recaudos serían: un inventario de sus bienes con determinación de sus fuentes u origen, balances contables, estados financieros, relación de donaciones con identificación de los donantes, nombres de todos sus asociados, entre otros (art. 26). El problema con estos requisitos es que no hay claridad sobre el límite temporal, lo cual es un problema sobre todo para las organizaciones con décadas de existencia.

14. Prohibiciones de la ley:

- a. Se prohíbe 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. Uno de los problemas del proyecto de Ley contra el Fascismo, Neofascismo y Expresiones Similares, que precisamente pretende castigar esas conductas, es que considera como tales por ejemplo las ideas conservadoras o neoliberales, con lo cual queda claro que el fascismo es lo que el funcionario considere qué es, permitiéndose así la ilegalización de organizaciones según estos vagos criterios (arts. 15.1 y 23.3).
- b. Recibir recursos económicos para partidos políticos o dar aportes a partidos políticos o recibir aportes para fines terroristas (art. 23.1).

- c. Realizar actividades de partidos políticos (art. 23.2).
- d. Cualquier otro acto prohibido o sancionado en el ordenamiento jurídico (art. 23.4), lo cual constituye una norma penal en blanco, violando el principio de tipicidad sancionatoria.

15. Sanciones.

a. Entre las causas para ser sancionado están:

1. Incumplir con el registro oportuno de los actos y hechos previstos en la ley (art. 35.1).
2. Incumplir con la obligación de notificar de una donación o financiamiento (art. 35.2).
3. No mantener los libros que le corresponda mantener, lo que tal y como está redactado, implica todo tipo de libros, es decir, también de carácter contable y tributario (art. 35.3).
4. Incumplir con las obligaciones de coadyuvar al Estado en sus labores de fiscalización (art. 35.4).
5. Incumplir con las disposiciones transitorias de la ley que imponen a las organizaciones ya registradas para el momento de entrada en vigencia de la Ley, también una documentación, sobre todo de tipo patrimonial en un lapso de 90 días y luego la reforma de sus actas constitutivas en otro de 180 días.

b. Se establece una sanción que se enmascara bajo la figura de "medida preventiva" de suspensión, que no es otra cosa que un cierre sin límite temporal, dictado por la Administración Pública sin procedimiento previo ni derecho a la defensa, que se mantendrá hasta tanto un tribunal decida su legalidad, lo que en Venezuela puede significar años, por lo que en realidad es un cierre encubierto (art. 30). Esta "medida preventiva" viola la tutela judicial efectiva, porque señala que la Administración podrá notificar a un tribunal dentro de los 15 días siguientes, por lo que en ese lapso se exceptúa ese acto administrativo de todo control judicial a la espera de esa notificación (art. 30.1).

c. Se pueden disolver las organizaciones "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" impuesta en aplicación de esta ley (art. 28). La disolución judicial se tramitará por el procedimiento breve (art.

29), mientras que los recursos que intenten las organizaciones en reclamo de sus derechos se llevarán adelante por el procedimiento ordinario.

- d. Se establecen multas por el incumplimiento de “ilícitos formales”, que en el supuesto de una primera falta van de 100 a 1000 dólares (con lo cual el término medio sería alrededor de 500), y en caso de reincidencia, de 500 a 10.000 dólares, sin que se establezca un término de prescripción para estos ilícitos, lo que llevaría a que con una sola sanción se estaría frente a la imposición de continuas multas, lo que podría tener carácter confiscatorio (art. 36). 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, quedando además pendientes las responsabilidades civiles y penales correspondientes (art. 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”, lo que viola el principio “non bis in idem”, es decir la prohibición de sancionar dos veces el mismo hecho (Disposición transitoria segunda).
- e. La imposición de sanciones se hará por el procedimiento breve establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (art. 38), lo que contrasta con el procedimiento ordinario al que la Ley sujeta a las organizaciones cuando consideran que se vulnera su ejercicio a la libertad de asociación. Así, resulta evidente que se privilegia la sanción sobre el ejercicio del derecho.
- f. En el supuesto de organizaciones extranjeras no domiciliadas, el incumplimiento de la ley conllevará además a la anulación del registro que debe llevar el Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 37). Adicionalmente, las personas naturales extranjeras que formen parte de una organización extranjera no domiciliada, que sea sancionada en virtud de la ley, podrá ser expulsada del país (art. 37 parte *in fine*).