

## UNA INTERESANTE Y NOVEDOSA LEY DE CENTROAMÉRICA SOBRE LAS ONG

Por los abogados venezolanos Antonio L. Itriago Machado y Miguel Ángel Itriago Machado ([alnilak@cantv.net](mailto:alnilak@cantv.net)  
[mitriago@cantv.net](mailto:mitriago@cantv.net))

El 22 de enero de 2003, el Congreso de la República de Guatemala, decretó la LEY DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO, la cual, en su artículo 1 expresa que tiene por objeto “normar la constitución y funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales”.

Es una Ley muy breve, pero importante, porque a diferencia de otras leyes similares de la región latinoamericana, en cierta medida consagró y respetó importantes principios generales del Derecho No Lucrativo con relación al *derecho de libre asociación*, el cual es hoy internacionalmente considerado como un *derecho humano de primera generación*; y aplica igualmente los principios del Derecho No Lucrativo sobre *autonomía, transparencia y autosostenibilidad* de las ONG.

Concretamente, entre los aspectos positivos de dicha Ley, podemos resaltar:

a) El legislador de Guatemala no se dejó atraer por la criticada figura del *reconocimiento o adjudicación administrativa* de la personalidad jurídica, que implica un funcionario censor que discrecionalmente puede conceder o rechazar la personalidad jurídica a las organizaciones de la sociedad civil<sup>1</sup> o para privarlas de ella. Este avance debe servir de ejemplo e inspiración para nuevas legislaciones y, en especial, para las de varios países sur y centroamericanos cuyos legisladores, en pleno siglo XXI, aunque sea difícil creer, todavía consideran que es imposible remover de sus respectivos ordenamientos jurídicos, tan arcaica y perjudicial figura. Sin embargo, en el primer “considerando” habla de organizaciones no lucrativas del sector privado “*reconocidas legalmente en el país*”, expresión esta última que debió haberse omitido.

b) Las ONG adquieren, pues, personalidad jurídica propia y distinta de sus asociados, con la sola inscripción de su documento constitutivo en el Registro Civil Municipal correspondiente a su domicilio (Art. 5), con un trámite relativamente sencillo y sin necesidad de obtener autorización previa alguna del Estado. Sin embargo, habría sido conveniente que la Ley hubiese sido más explícita respecto a este punto, para evitar que a través de nuevas

---

<sup>1</sup> Ver al respecto, nuestro libro “EL DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA”, Ediciones del Escritorio Dr. Pedro L. Itriago P., Caracas, 2001.

leyes o de erradas interpretaciones judiciales, se establezca algún trámite, permiso o aprobación previas que condicione o restrinja la adquisición o permanencia de la personalidad jurídica. Además, Ley prácticamente impone en su artículo 7 y 8 unos “*estatutos tipo*”, con números mínimos de miembros y predetermina para esas organizaciones órganos directivos colegiados (Juntas Directivas), lo que deja poco margen a la autonomía contractual, y puede no estar en sintonía con las necesidades y posibilidades organizativas estructurales de algunas organizaciones de pocos recursos o personal. La doctrina considera lesivas al derecho de libre asociación esa clase de normas.

c) Los controles son posteriores (ex post) y no previos (Arts. 1, 13, 14 y 16). Los registradores se limitan a notificar la constitución de las ONG al Ministerio de Economía, lo que sirve de base para esos controles e informaciones estadísticas. Esa notificación inicial está establecida como una obligación del funcionario registrador, y se complementa con las que posteriormente suministrará de manera periódica la misma organización a la Administración Tributaria.

d) Permite a las entidades no lucrativas constituidas en el extranjero, con fines y objetivos acordes a los establecidos en esa Ley, solicitar su inscripción en el Registro Civil de la ciudad de Guatemala, siempre que se sometan a las leyes del país.

e) Aclara que las ONG sí están obligadas a llevar libros y establece algunas disposiciones novedosas con relación a la forma de llevar dicha contabilidad (incluso, permite a tal efecto, sistemas electrónicos legalmente aceptados).

f) El legislador de Guatemala tampoco incurrió en el error de hacer una Ley demasiado extensa y rígida, pues sólo tiene 25 artículos, (algunos de los cuales habrían podido fundirse), pero su texto será desarrollado a través de un Reglamento, que esperamos. sea igualmente permisivo y que no haga perder a la nueva Ley sus avanzadas conquistas.

g) Reconoce el derecho de las personas jurídicas de constituir asociaciones (Art. 7, lit. a); previsión que está en un todo de acuerdo con la extensión que el Derecho No Lucrativo moderno hace del derecho de libre asociación a los organismos creados por las personas naturales o físicas.

h) Contempla igualmente (Art. 9) el derecho de las ONG de constituir federaciones y de que éstas a su vez puedan constituir confederaciones.

i) No incluye la “disolución administrativa” dentro de las causales de disolución de las ONG (Art. 19 en concordancia con el Art. 5 in fine), acogiendo de esa manera el postulado de que las ONG sólo pueden ser disueltas forzosamente mediante decisión judicial, y con respeto al debido proceso (y, muy especialmente del derecho de defensa). Consideramos, no obstante, que la Ley debió prohibirla expresamente.

j) Muy especialmente, la nueva Ley reconoce el derecho que tienen las ONG de realizar toda clase de operaciones mercantiles lícitas, para obtener los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines (Art. 18). Ese principio es muy importante, porque asegura la independencia funcional y económica de las ONG y les garantiza su supervivencia. En muchos países de la región, injustamente se priva o restringe ese derecho a las ONG, ; con lo cual éstas pierden su condición de tales, pues quedan de hecho convertidas en apéndices de sus respectivos gobiernos.

Como toda obra humana, la comentada Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, de Guatemala, es perfectible y podría mejorarse en el futuro o complementarse por vía reglamentaria, en tanto y en cuanto no contraríe su espíritu, propósito o razón. Entre otras, además de las antes formuladas, podemos hacer a esa nueva Ley, las siguientes críticas constructivas:

1ª.- En lugar de decir en el artículo 1 de la mencionada Ley que ésta tiene por objeto “*normar*” la constitución y funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales”, lo que en cierto sentido podría considerarse como una facultad de intervención o regulación, habría sido mejor decir que esa Ley tenía por finalidad “*dar cumplimiento al deber correlativo que el Estado tiene de facilitar el ejercicio del derecho de libre asociación consagrado en la Constitución Política, trazando los lineamientos generales de un marco legal favorable para la promoción, constitución, funcionamiento, desarrollo y fortalecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales u ONG en Guatemala, con el consecuente desarrollo y fortalecimiento de su Sociedad Civil.*”

2ª.- De acuerdo con una de las más recientes reglas de la Real Academia Española, las siglas se escriben igual en singular que en plural. En consecuencia, el plural de ONG es ONG (sin añadirle la “s”). Por cierto, la misma expresión Organización No Gubernamental, tomada de una vieja referencia de la ONU, es criticada por la doctrina moderna, principalmente por ambigua, ya que, entre otras razones, podría incluir a las organizaciones lucrativas, y excluir injustamente a algunas otras instituciones.

3ª.- La inclusión de las ONG propiamente dichas (Art. 3), aparte de innecesaria es confusa. Simplemente bastaba, en el artículo 2 señalar que “A los efectos de la presente Ley se entiende por ONG...”

4ª.- También existe confusión entre las figuras asociativas y las fundacionales. Aunque la Ley incluye (Art. 4) a las “fundaciones” dentro del espectro de ONG, los artículos 3, 7 y 8 se refieren esencialmente a organizaciones de sustrato personal, es decir a “asociaciones”, y contienen requisitos imposibles de cumplir para las fundaciones, que son entes de *sustrato real* (fondos destinados a un servicio de interés general). En efecto, en casi todas las legislaciones, las fundaciones pueden ser constituidas por una sola persona (incluso mediante testamento); no tienen miembros o asociados en el sentido estricto de dichos términos, pues en ellas las personas sólo cumplen funciones directivas y administrativas. Además, las fundaciones, sólo se pueden constituir dentro de una gama limitada de fines de utilidad general; y están sometidas a la supervigilancia del Estado. No vemos cómo, por ejemplo, podría ser considerada ONG una fundación, cuando según el artículo 3 para ello tendría que estar constituida bajo la forma de “asociación sin fines de lucro”. Las fundaciones, pueden tener origen contractual o provenir de un acto unilateral del fundador, incluso un testamento. No vemos cómo encuadrarían esas fundaciones dentro de las definiciones y requisitos que la Ley establece para las ONG.

5ª.- El concepto o definición de ONG (a los solos fines de esa Ley) debería estar contenido totalmente en el artículo 2 y no en varias normas que se complementan. En efecto, para entender qué entiende la nueva Ley por ONG hay que recurrir, además, de ese artículo 2, a los artículos 3, 4, y 18 ejúsdem, entre otros.

6ª.- Los fines de las ONG establecidos en el artículo 2 deberían adaptarse a las nuevas definiciones del Derecho No Lucrativo, es decir, señalar que se trata de PBO o asociaciones sin fines de lucro o fundaciones u otros entes no lucrativos privados (que no formen parte directa del Sector Gobierno, o que no estén intervenidos por dicho Sector o que dependan directamente de él), y *que tengan por misión principal el beneficio de toda la sociedad o de segmentos de la misma*<sup>2</sup>, tales como, entre otras, las organizaciones benéficas, asistenciales, culturales, educacionales, científicas, artísticas, religiosas, deportivas, ambientales y de defensa de los derechos humanos. No debe incurrirse en el común error de igualar a las asociaciones de beneficio público con las organizaciones de interés público, pues esta última calificación abre las compuertas para toda clase de intervenciones.

---

<sup>2</sup> Ver al respecto, ICNL: “MANUAL DE PRÁCTICAS CONSTRUCTIVAS EN MATERIA DEL REGIMEN LEGAL APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES”

7ª.- Parece que la intención del legislador de Guatemala fue excluir del concepto de ONG a las organizaciones de beneficio mutuo o recíproco (MBO, por sus siglas en inglés), que son aquellas que funcionan para el beneficio mutuo o privado, interno, de sus propios miembros, como, por ejemplo, los llamados clubes sociales o de esparcimiento, a pesar de que algunas de esas organizaciones cumplen una importante labor social.

8ª.- El artículo 18, relativo a la prohibición de distribuir dividendos, debería estar en el Capítulo I, a continuación del artículo 2, y no en el Capítulo relativo al Tratamiento Fiscal, pues esa prohibición trasciende el campo de lo tributario. Debería aclararse en futuras reformas que esa prohibición se extiende no sólo a la percepción de *dividendos* o participaciones sobre los *beneficios*, sino también a cualquier otra participación o remuneración económica, directa o indirecta sobre los *patrimonios* de las ONG. Sería conveniente aclarar que esa prohibición no se extiende a los sueldos y prestaciones de los gerentes o empleados que la ONG contrate en condiciones de mercado para atender el giro normal y necesario de sus actividades.

9ª.- El artículo 17 podría ser interpretado en el sentido de que las ONG tienen que invertir sus fondos en el Banco de Guatemala o en los bancos autorizados del sistema nacional, aunque en el artículo 18 ejúdem la Ley señala que las ONG pueden realizar todas las operaciones de lícito comercio.

10ª.- La Ley, además, debió prever y facilitar el acceso de las ONG a los financiamientos y créditos bancarios. Normalmente los entes bancarios sólo financian u otorgan créditos a las sociedades mercantiles, lo que obliga a los gerentes de las ONG a recurrir a peligrosas fórmulas triangulares, de dudosa legalidad, y/o al otorgamiento de avales personales de los directivos, administradores o miembros.

11ª.- El artículo 15 será difícil de cumplir en los casos de pequeñas donaciones. Debería exigirse sólo para las que excedieran determinado monto, preferiblemente con una cláusula escalatoria, utilizando algún parámetro (en Venezuela y en otros países, podría ser la Unidad Tributaria).

12ª.- La parte fiscal fue muy vagamente tratada en la Ley, no sabemos si ello obedeció al ordenamiento jurídico tributario interno de Guatemala; pero lo ideal, de haber sido legalmente posible y previas determinadas condiciones, habría sido otorgar directamente en esa Ley a las ONG en ella referidas, verdaderos beneficios fiscales, como, por ejemplo, la exención del pago del impuesto sobre la renta, del impuesto sobre sucesiones y donaciones, de adunas, e, incluso, algún mecanismo que les permita recuperar lo pagado por concepto de impuestos indirectos. En Venezuela la exención es la dispensa general de la obligación del pago de la obligación tributaria concedida directamente por el legislador, y no

requiere (como la exoneración) de su otorgamiento por parte de la Administración Tributaria.

13ª.- Es posible que de acuerdo con la Constitución Política de Guatemala, sea considerada inconstitucional, por expropiatoria o confiscatoria, la disposición según la cual el patrimonio relicto de la Asociación, al disolverse ésta, deba ser transferido al Estado o a la entidad social designada por la Asamblea general que acordó su disolución.

14ª.- Nada dice la Ley sobre el régimen aplicable a las ONG que no cumplan con los requisitos que ella establece, es decir, las llamadas asociaciones de hecho o irregulares (no necesariamente ilegales).

Hermanos Itriago/Caracas/29/01/2003