

Comentarios sobre el Reglamento de la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo – Guatemala

Resumen Ejecutivo

El Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo (ICNL)¹ tiene a bien compartir comentarios sobre el Reglamento de la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (en adelante El Reglamento), Acuerdo Gubernativo Número 157-2021, publicado en El Diario de Centro América el 2 de agosto de 2021. El Reglamento establece los procedimientos para la implementación del Decreto 4-2020 (el Decreto), que entró en vigencia el 21 de junio de 2021. Los comentarios de ICNL sobre el Decreto se encuentran en adjunto para su referencia.

El Reglamento ha sido publicado semanas después que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala resolvió sobre la admisión para trámite de los recursos de inconstitucionalidad presentados en contra del Decreto 4-2020. De conformidad con dicha resolución, la Corte suspendió de forma provisional palabras y frases de algunas provisiones problemáticas del Decreto, como la “inmediata” cancelación del registro de una Organización No Gubernamental (ONG) por violaciones a ciertas disposiciones. A la fecha de elaboración de estos comentarios, la Corte no ha resuelto sobre los recursos de inconstitucionalidad en contra del Decreto.

Estos comentarios han sido preparados a solicitud de ONG guatemaltecas interesadas en tener un análisis del Reglamento con base en los estándares internacionales que garantizan el ejercicio del derecho de asociación. En el análisis que se presenta a continuación se explica cómo varias disposiciones del Reglamento limitarían injustificadamente las actividades de las ONG, ya que este:

- Otorga irrestricta discrecionalidad al Ministerio de Gobernación (MinGob) para resolver casos no previstos en el Reglamento, dejando a criterio de esta institución resolver varios vacíos legales, incluyendo algunas de las disposiciones más problemáticas del Decreto que no han sido desarrolladas como el proceso de cancelación de una ONG;

¹ ICNL es una organización sin fines de lucro que proporciona asistencia técnica, investigación y capacitación a nivel global para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil. ICNL ha trabajado con socios en más de cien países, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela, así como en naciones del Caribe, Medio Oriente, Europa, África, Asia y el Pacífico. Hemos trabajado de cerca con las Secretarías Ejecutivas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su entidad regional, GAFILAT, las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Instituto Sociedad Abierta (Open Society Institute), la Unión Europea, el Banco Mundial, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo Internacional (SIDA), El Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, y fundaciones privadas como la Fundación Ford.

- Prohíbe la operación de organizaciones no inscritas, restringiendo así el derecho de las personas a asociarse informalmente, incluso a nivel comunitario, sin la necesidad de recibir el reconocimiento del Estado;
- Establece requisitos de inscripción que en la práctica son obstáculos que podrían ser insalvables para muchas personas que desean fundar una ONG;
- Limita el derecho de las ONG a servir a sus miembros o comunidades al prohibir, con base en términos no definidos, el otorgamiento de “ventajas o privilegios” a sus miembros;
- Establece ambiguos requerimientos de supervisión que someten a las ONG a la autorización del Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) para llevar “los demás libros” lo que podría ser utilizado por la entidad para aumentar el número y tipo de los libros que debe autorizar; y
- Establece un procedimiento para resolver supuestos casos de infracciones a las prohibiciones, el cual limita el derecho al debido proceso de una ONG acusada ya que establece solo unos pocos días para pronunciarse y aportar pruebas, sin la posibilidad de solicitar prórroga.

En el interés de proporcionar información sobre el impacto que el Reglamento podría tener en las ONG guatemaltecas, ICNL comparte una revisión de sus disposiciones más problemáticas a la luz de los estándares internacionales que garantizan el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Esperamos que estos comentarios² sean de utilidad para que las ONG puedan anticipar el impacto de las nuevas disposiciones legales en sus operaciones.

Comentarios

- 1. Disposiciones problemáticas contenidas en el Decreto 4-2020 sobre el proceso de cancelación de registro de una ONG y actualización de información ante entidades gubernamentales no son desarrolladas en el Reglamento, lo que otorga al MinGob irrestricta discrecionalidad para interpretarlas según su criterio.**

Asunto: De conformidad con el Arto. 34 del Reglamento, el MinGob tiene la facultad de resolver los casos no previstos en el mismo. Los Arto. 16, 21 y 23 del Decreto 4-2020 en lo relacionado al proceso de cancelación de registro de una ONG y la actualización de información ante entidades de gobierno no han sido desarrollados en el Reglamento.

Discusión: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto o PIDCP), ratificado por

² Los comentarios al Reglamento no repiten el análisis de ICNL al Decreto 4-2020, razón por la cual sugerimos revisar ambos textos para una mejor comprensión del marco regulatorio de las ONG en Guatemala.

Guatemala en 1992, protege expresamente el derecho de asociación de un individuo. El Artículo 22 del PIDCP declara que:

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras...

El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones *previstas por la Ley* que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública, o del orden público (ordre public), o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás...³

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha explicado que “el principio de legalidad incluye también que la limitación esté formulada en forma expresa, precisa, taxativa y previa, requisitos exigidos para dar seguridad jurídica al ciudadano”⁴. La CIDH también ha indicado que “... el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones”⁵.

La irrestricta facultad otorgada a las autoridades del MinGob para proceder a cancelar una ONG o exigirle información actualizada no permite determinar de forma expresa, precisa, taxativa y previa los requisitos legales o restricciones que se aplicarán, generando así incertidumbre jurídica para las ONG. Dado que el Reglamento no se pronuncia sobre el proceso de cancelación, los funcionarios del MinGob podrán desarrollar a su criterio el procedimiento que consideren conveniente. Por ejemplo, el MinGob podría determinar el tipo de sanciones a aplicar; plazos para las audiencias durante el procedimiento de cancelación; evaluar a su criterio si una ONG actúa según sus estatutos y en caso contrario determinar si procederá su cancelación, entre otro sin número de aspectos relacionados a la cancelación del registro de una organización.

Con relación al requisito de actualizar datos de una ONG, el Reglamento otorga al MinGob facultades igualmente irrestrictas que son problemáticas. El Decreto 4-2020 faculta al MinGob a requerir que las ONG actualicen información ante diferentes entidades gubernamentales. Dado que el Reglamento no interpreta esta disposición, y en uso de la facultad que le otorga el Arto. 34, el MinGob podría aplicar fechas límites sumamente cortas de manera selectiva a ciertas ONG críticas de las políticas del gobierno u obligar a una ONG ubicada en una comunidad lejana viajar a la sede de MinGob en la ciudad capital para entregar información actualizada. Tanto el procedimiento para actualizar información como los requisitos de documentación pueden resultar en una onerosa carga administrativa y financiera para las ONG que a su vez podría impedir, retrasar o limitar su funcionamiento⁶. La incertidumbre jurídica es de tal amplitud, que es prácticamente imposible anticipar de forma previa el alcance de las restricciones

³ Énfasis agregado. Similarmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención o CADH) protege el derecho de asociación en su Artículo 16; las limitaciones aceptables al derecho de asociación son substancialmente idénticas a aquellas del PIDCP.

⁴ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, ¶ 165 (2011; en adelante, “Segundo Informe”, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>).

⁵ Ver, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶ 163.

⁶ Ídem.

que podría aplicar el MinGob y por ello esta provisión no conforma con los estándares internacionales anotados.

Recomendación: Reformar el Reglamento para establecer el correspondiente procedimiento para la cancelación de una ONG, que incluya una lista de causales precisas y con plazos suficientes para que la organización pueda hacer uso de su derecho a la defensa. También se recomienda establecer el procedimiento para la actualización de información de una ONG ante las entidades gubernamentales, incluyendo una lista cerrada de solo documentos necesarios, con plazos suficientes para audiencias y presentación de pruebas, así como el establecimiento de la autoridad competente para atender recursos de revisión.

- 2. En ausencia de una definición de “ONG”, el requisito del Reglamento que toda ONG debe estar inscrita limita el derecho de las personas a juntarse en organizaciones informales para resolver problemas compartidos.**

Asunto: El Arto. 2 del Reglamento establece una lista de definiciones incluyendo la de ONG, la cual reza literalmente: “*Organización No Gubernamental para el Desarrollo u Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo*” (énfasis agregado). El Reglamento también establece en el Arto. 29 inciso e, que las ONG tienen prohibido operar sin estar inscritas de conformidad con la Ley y el mismo Reglamento.

Discusión: Como se explicó anteriormente, Artículo 22 del PIDCP requiere que toda limitación a la libertad de asociación sea prevista por ley ser necesaria en una sociedad democrática. Estas circunstancias limitadas serán “estrictamente interpretadas; sólo razones convincentes y concluyentes pueden justificar restricciones sobre... la libertad de asociación”⁷.

El ex Relator Especial de las Naciones Unidas para las Libertades de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, señala que “...el derecho a la libertad de asociación ampara igualmente a las asociaciones no registradas...”⁸ las que deben “gozar de libertad para desarrollar todas sus actividades”⁹. El ex Relator también ha destacado que “[e]ste aspecto reviste particular importancia cuando el procedimiento para establecer asociaciones es engorroso y se lleva a cabo a discreción de las autoridades administrativas...”¹⁰.

⁷ *Sidirouopoulos v. Grecia*, 4 C. Eur. D.H. 500 (1998); *Partido Comunista Unido v. Turquía*, 4 C. Eur. D.H. 1 (1998); *Partido Socialista y Otros v. Turquía* (Solicitud No. 21237/93), 25 mayo 1998, ¶ 50. Véase también *Partido Libertad y Democracia v. Turquía* (Solicitud No. 23885/94), 8 diciembre 1999; *Refah Partisi (Partido del Bienestar), Erbakan, Kazan, y Tekdal v. Turquía* (Solicitudes Nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98, y 41344/98), 31 julio 2001.

⁸ *Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, ¶ 56, A-HRC-20-27, 21 de mayo de 2012, (en adelante, *Informe del Relator Especial de mayo 2012*) disponible en: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

La falta de precisión en la definición de ONG no conforma con el estándar “prevista por ley” lo cual es problemático ya que en conjunto con la prohibición a las ONG de operar sin estar inscritas permite que las autoridades ejerzan gran discrecionalidad para limitar el derecho de las personas a organizarse informalmente. Estas disposiciones pueden ser utilizadas, por ejemplo, para no permitir que grupos de vecinos se asocien de forma informal para resolver problemas de su comunidad ya que, de conformidad con el Reglamento, se les podrá requerir estar inscritas en el REPEJU. También podría inhibir a organizaciones comunitarias o de cualquier otro tipo para organizarse en una red informal dirigida a atender problemas compartidos y coordinar sus actividades locales, lo que tendría implicaciones negativas para el desarrollo de Guatemala.

En sociedades democráticas a nivel mundial, algunas asociaciones cívicas funcionan sin ningún requisito de documentación o de registro. Si bien las leyes que establecen un procedimiento para otorgar el reconocimiento del Estado o personalidad jurídica -para grupos de personas individuales o jurídicas- tienden a fortalecer el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, éstas también tienen el derecho de asociarse en organizaciones informales, sin requerir para ello el reconocimiento estatal¹¹. La prohibición establecida en el Arto. 29 no reconoce el derecho a asociarse de las organizaciones informales y en la práctica funcionaría como una restricción difícil de justificar bajo los estándares internacionales de este derecho.

Recomendación: Reformar el Reglamento para agregar una disposición en la cual se reconozca el derecho de las personas a asociarse sin estar obligadas a inscribirse ante una entidad de gobierno. De igual forma se recomienda desarrollar la definición de ONG de manera que se pueda identificar con precisión las organizaciones reguladas por esta norma.

3. Los requisitos para las organizaciones que solicitan inscripción por primera vez como la presentación de recibos de servicios públicos y certificados de cuentas bancarias a nombre de la organización, constituyen barreras que podrían ser insalvables para muchas personas que buscan fundar una ONG.

Asunto: De conformidad con el Arto. 7 del Reglamento, una ONG que por primera vez solicite inscripción en el Registro debe presentar -entre otros requisitos- una copia de recibo o factura de servicio de agua, energética eléctrica, teléfono (línea fija), e impuesto único sobre bienes inmuebles, donde conste la ubicación de la sede de la entidad. Otro de los requisitos de inscripción es la presentación de una constancia o certificación de cuenta bancaria de depósitos monetarios, depósitos a plazo fijo o cuenta de ahorro en moneda nacional o extranjera, así como cualquier otro producto o servicio financiero constituidos en el sistema financiero nacional a nombre de la ONG.

¹¹ *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, (en adelante *Guía*) OSI/ICNL (2004) p. 13 (disponible en: http://www.icnl.org/research/resources/assessment/guidelines_sp.pdf). Las buenas prácticas legislativas se inclinan por no requerir el registro formal en todos los casos.

Discusión: Para que una limitación conforme con los estándares internacionales esta debe ser prevista por ley y necesaria en una sociedad democrática y debe además satisfacer uno de los cuatro requisitos establecidos en el Arto. 22 del PIDC. Para determinar si la restricción es necesaria debe demostrarse que esta responde a un interés legítimo del Estado y que no existen medidas menos lesivas que garanticen proteger dicho interés. Además, las restricciones deben ser proporcionales ya que, si el efecto perjudicial de restringir el derecho es mayor al beneficio logrado, la restricción no supera la prueba de ser necesaria en una sociedad democrática. En lo relacionado al registro de una organización, ex Relator Especial ha señalado que se considera dentro de las mejores prácticas los procedimientos simples, que no sean gravosos e incluso gratuitos y expeditos¹².

El derecho de las personas a asociarse libremente prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones¹³. La CIDH ha anotado que los Estados deben exigir solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo¹⁴.

A la luz de estos estándares internacionales es difícil entender una justificación “necesaria en una sociedad democrática” para requerir la presentación de un recibo de servicios públicos donde haga constar la ubicación de la sede de toda ONG, sin considerar factores como tamaño, presupuesto y naturaleza de sus actividades. Considere, por ejemplo, el caso de miembros de una comunidad quienes desean inscribirse como ONG para atender a problemas sociales derivados de la actual pandemia de COVID. Los miembros han acordado mantener una dirección de correo permanente para recibir notificaciones y celebrar encuentros periódicos en las casas y oficinas de los miembros, de manera rotativa. Sin embargo, bajo el Arto. 7, la ONG debe demostrar que tiene un bien inmueble registrado a su nombre, algo que no conforma con sus planes y que resultaría en costos posiblemente prohibitivos para este grupo de personas. Si bien el Estado podría tener un interés legítimo en constatar que la organización realizará su misión y las actividades indicadas, hay requisitos menos onerosos para cumplir con este interés. Podría, por ejemplo, requerirse una dirección para recibir notificaciones y una vez inscrita se puede requerir que la ONG actualice información. En consecuencia, sería difícil argumentar que esta restricción es necesaria en una sociedad democrática y que se debe prohibir que una ONG se inscriba e inicie actividades sin tener una sede permanente.

En relación con el requisito de presentar una constancia de cuenta bancaria a nombre de la ONG, este puede ser igualmente difícil de cumplir, especialmente si se toma en cuenta que los bancos a su vez requieren a las organizaciones que presenten constancia de inscripción para abrir una cuenta bancaria. Es decir, si no tienen constancia de inscripción el banco no les permitirá abrir una cuenta de banco y si no tienen una cuenta de banco el Registro no les acepta la solicitud de inscripción. La situación para las ONG es más complicada si se toma en cuenta que estudios recientes han constatado que con frecuencia

¹² Informe del Relator Especial de mayo 2012, ¶57.

¹³ Ver, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶ 163.

¹⁴ Ídem, ¶ 173.

las ONG están enfrentando la negativa de ciertos bancos a abrir una nueva cuenta bancaria o incluso mantener abiertas cuentas bancarias de larga data¹⁵. En una encuesta regional realizada en 2020 en 17 países de Latinoamérica, casi el 50% de las ONG guatemaltecas consultadas señalaron que han conocido de casos de organizaciones que están teniendo problemas para acceder o hacer uso de las instituciones financieras formales¹⁶. Estos obstáculos han dejado a muchas ONG sin la posibilidad de acceder a servicios financieros aun cuando están legalmente inscritas, por lo que se puede inferir que para una nueva organización podría ser muy difícil, si no imposible, cumplir con este requisito. En conclusión, los requisitos de inscripción aquí analizados son obstáculos que podrían impedir, retrasar o limitar la creación de muchas ONG, lo cual no conforma con los estándares internacionales que garantizan el derecho de asociación¹⁷.

Recomendación: Reformar el Arto. 7 para establecer una lista de requisitos razonables, necesarios y mínimos que las organizaciones deben presentar junto a la solicitud de inscripción. Sustituir el requisito que requiere demostrar que la organización tiene una sede física al momento de la inscripción por el requisito de brindar una dirección para recibir notificaciones. Eliminar el requisito de una constancia o certificación de cuenta bancaria para inscribir una ONG.

4. El Reglamento prohíbe a las ONG brindar “ventajas o privilegios” a sus miembros –términos que no están definidos- limitando el derecho de las personas a formar asociaciones para servir a sus miembros o comunidades.

Asunto: De conformidad con el Arto. 29 inciso c del Reglamento, las ONG están prohibidas de “[d]istribuir dividendos, utilidades, excedentes, *ventajas o privilegios* a favor de sus miembros” entre otras (énfasis agregado).

Discusión: Toda limitación a la libertad de asociación debe ser prevista por ley – con la especificidad suficiente para que las personas entiendan lo que es prohibido y la consecuencia de no cumplir – además de necesaria en una sociedad democrática por uno de los motivos nombrados en el Arto. 22 del PIDCP.

Las restricciones a la libertad de asociación son justificablemente "previstas por la Ley" cuando ellas:

[C]uentan con una base jurídica y son lo *suficientemente precisas* para que una persona u ONG pueda evaluar si la conducta deseada o propuesta podría constituir una violación,

¹⁵ Ver, Human Security Collective, *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of De-risking and the Impact on CSOs*, disponible en: http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/05/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

¹⁶ Ver, ICNL. *Mapeo sobre el Riesgo de Financiamiento de Terrorismo en las Organizaciones Sin Fines de Lucro entre los Países Miembros del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica: Informe Regional del Sector de Organizaciones Sin Fines de Lucro*, disponible en: https://mk0rofifiqa2w3u89nud.kinstacdn.com/wp-content/uploads/Regional-Report-for-Final-01.27.2021.pdf?_ga=2.129216968.513149153.1629113855-1546142621.1611431730. Pág. 56.

¹⁷ Ver, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶ 163.

al igual que las consecuencias que podría tener tal conducta. El grado de precisión que se requiere es tal que establece criterios claros para regir el ejercicio de la autoridad discrecional¹⁸.

La CIDH señala que “la libertad de asociación incluye el derecho de poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”¹⁹.

Las buenas prácticas internacionales reconocen que la no distribución de ganancias es la característica legal más importante de las ONG²⁰. Sin embargo, también se reconoce que es permisible que una organización -en particular una de beneficio mutuo- pueda brindar beneficios a sus miembros²¹. Para prevenir los abusos o la obtención de beneficios privados, es una buena práctica que las regulaciones al sector requieran que las organizaciones que adopten una política que prevenga y sancione conflictos de interés u acciones de beneficio propio. Sin embargo, estas regulaciones deben redactarse con la suficiente precisión de manera que no se ponga en peligro el derecho de las personas a asociarse para el beneficio de los miembros de su organización o comunidad²².

La prohibición incluida en el Arto. 29 inciso c, es problemática ya que los términos no están suficientemente definidos de manera que una ONG anticipe la práctica institucional o actividad que será calificada como una ventaja o privilegio. Considere las siguientes situaciones: a) una organización de beneficio mutuo, como una asociación de mujeres empresarias, no puede determinar si otorgar becas para viajar al extranjero a fin de que sus miembros conozcan de mejores prácticas comerciales constituye una ventaja o privilegio; b) una organización de vecinos dedicada a la implementación de un programa de educación de adultos no puede determinar si sus actividades podrían constituir un privilegio porque las clases no están abiertas a niños o residentes de otras comunidades. Ante la falta de certidumbre jurídica ¿deben estas organizaciones eliminar esas prácticas para no incurrir en una prohibición? Si bien es importante prevenir la obtención de beneficios personales para los miembros de una organización, la redacción ambigua de esta provisión no logra el objetivo buscado y en cambio podría ser utilizada para obstaculizar la misión de este tipo de organizaciones²³.

¹⁸ ICNL y World Movement for Democracy Secretariat en la National Endowment for Democracy (NED), *Defending Civil Society: A Report of the World Movement for Democracy* (Defendiendo la sociedad civil: un informe del Movimiento Mundial por la Democracia) (2008), p. 23 (énfasis agregado; citando a OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations [Principios guías clave de libertad de asociación con énfasis en organizaciones no gubernamentales], p. 4).

¹⁹ *Segundo Informe*, ¶ 175 (énfasis agregado; cita interna omitida). Por su parte, el Relator Especial resalta “la obligación negativa [de los Estados] de no obstruir indebidamente el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Los miembros de asociaciones deben tener la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades, así como de adoptar decisiones sin injerencia del Estado”¹⁹ Informe del Relator Especial de mayo 2012, ¶ 64.

²⁰ Ver, *Guía*, Sección 5.1.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*, Sección 5.2.

²³ Ver, *Segundo Informe*, ¶ 175.

Recomendación: Reformar esta provisión para incluir definiciones precisas que no socaven la posibilidad de las personas de formar una organización para brindar beneficios permisibles a sus miembros.

5. Ambiguos requerimientos de supervisión someten a las ONG a la “autorización” del REPEJU de sus libros de actas, entre otros libros, sin ningún límite sobre el alcance de la autorización o del número o clase de libros sujetos a revisión.

Asunto: Las ONG deberán presentar al REPEJU los libros de actas y “los demás libros que lleven” para que estos sean autorizados por la entidad (Arto. 13).

Discusión: Como se ha explicado anteriormente, cualquier restricción a la libertad de asociación debe estar prescrita por la ley y ser necesaria en una sociedad democrática y sólo puede ser justificada cuando satisface uno de los cuatro requisitos listados en el Arto. 22 del PIDCP. Dichas restricciones no deben impedir, retrasar o limitar el funcionamiento de las organizaciones²⁴. Asimismo, los Estados deben exigir solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo²⁵.

La disposición citada del Arto. 13 no establece el alcance de la autorización del REPEJU, cuáles son los libros que deben ser autorizados ni tampoco indica la vigencia o duración de dicha autorización. Si bien no es problemático que el REPEJU en ejercicio de sus facultades autorice el uso de libros sobre información relevante de una organización, la falta de especificidad en cuanto a los libros que deben ser autorizados sí es problemático. El REPEJU podría interpretar esta facultad de forma extensiva y requerir cualquier tipo de libro u obligar a una ONG a sistematizar información que no es de su interés, por ejemplo: llevar o establecer libros para registrar información personal de sus beneficiarios, las acciones disciplinarias aplicadas a sus miembros, solicitudes de donaciones rechazadas, etc.

Como hemos reiterado en las secciones anteriores, la ambigüedad de este tipo de disposiciones no permite que la ONG pueda anticipar los requisitos legales que debe satisfacer. La amplia facultad otorgada al REPEJU podría resultar en requerimientos extensos o intrusivos, algunos de los cuales pondrían en riesgo la privacidad de sus beneficiarios. En la práctica, la implementación de una disposición tan ambigua puede resultar en impedimentos o atrasos para el funcionamiento de una ONG, lo cual no conforma con los estándares internacionales²⁶.

Recomendación: El Arto. 13 debe ser reformado para incorporar estrictos límites a la discreción del REPEJU de solicitar documentación a las ONG, estableciendo una lista cerrada y mínima de libros de la ONG que requieren autorización de esta entidad.

²⁴CIDH, *Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, ¶ 559 (énfasis agregado) (2009; disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPVSP.htm>).

²⁵Ver, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶ 173.

²⁶Ídem, ¶ 163.

6. El procedimiento para resolver supuestos casos de infracciones a las prohibiciones limita el derecho al debido proceso de la ONG acusada al establecer pocos días para responder sin la posibilidad de solicitar prórroga.

Asunto: El Arto. 30 del Reglamento establece el procedimiento para resolver el caso en que una ONG que haya incurrido en alguna de las prohibiciones establecidas en el Arto. 29, el que indica:

- a) Con la documentación de soporte el REPEJU correrá audiencia por el *plazo improrrogable de quince días*, contados a partir del día siguiente de la notificación a la ONG para que se pronuncie y aporte las pruebas pertinentes.
Vencido el plazo para de la audiencia, *con o sin evacuación de la misma*, se continuará con el procedimiento establecido.
- b) A petición de parte se abrirá a prueba por el *plazo improrrogable* de cinco días.
- c) El REPEJU podrá requerir informes técnicos y jurídicos al órgano correspondiente, que deberán emitirse en cada caso en el plazo de cinco días.
- d) Agotado lo anterior, dentro de los cinco días de finalizado el trámite, se emitirá la resolución para dar inicio al proceso respectivo ante la autoridad competente. (énfasis agregado)

Discusión: El ex Relator Especial ha subrayado que “[l]a suspensión o la disolución involuntaria de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial en caso de peligro claro e inminente de violación flagrante de las leyes nacionales, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos”²⁷. La CIDH ha señalado que “[t]odo solicitante negado además debe tener acceso a “un recurso adecuado y efectivo sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, que permita impugnar cualquier resolución ... *ante una autoridad independiente de la que estableció la restricción*”²⁸. Según las buenas prácticas internacionales, la legislación que regula las OSC debería contener sanciones intermedias para incumplimientos que son propios del sector -como la falta de entrega puntual de un informe obligatorio²⁹- y debe también otorgar la oportunidad de rectificar el error³⁰.

El procedimiento para resolver casos de supuestas infracciones a las prohibiciones establece un *plazo improrrogable* de solo quince días para que una ONG acusada tenga la oportunidad de pronunciarse y presentar pruebas para refutar la acusación. Este plazo puede resultar insuficiente para una ONG que debe hacer frente a un imprevisto de esta magnitud, para el cual podría no tener los recursos necesarios o asistencia legal. La falta de recursos para hacer frente a estos imprevistos es todavía más problemática para las ONG comunitarias o que operan fuera de la capital. El procedimiento señala que aun sin la evacuación de la audiencia en el plazo indicado-en otras palabras, aun si la ONG no se presenta a la audiencia- se continuará con los siguientes pasos. Ante la imposibilidad de solicitar una prórroga del

²⁷ Informe del Relator Especial de mayo 2012, ¶ 100.

²⁸ *Ídem*, ¶ 168 (en el contexto análogo de limitaciones a la libertad de reunión; énfasis agregado)

²⁹ Ver, *Guía*, Sección 8.7.

³⁰ *Ídem*.

plazo, la ONG podría estar imposibilitada de hacer uso de los medios necesarios y suficientes para defenderse de las acusaciones que enfrenta; ello vulneraría el derecho a la defensa de la ONG, elemento fundamental del debido proceso.

En cuanto a la autoridad competente que conocerá de la resolución que emita el REPEJU una vez agotado el procedimiento de la audiencia y recepción de pruebas, el Reglamento no establece cual es esa autoridad. En este caso el REPEJU podría determinar a su discreción, según cada caso, si la resolución que este emita debe ser del conocimiento del MinGob o si debe ser del conocimiento de un tribunal independiente e imparcial (autoridad judicial), lo cual carece de la precisión necesaria para ser considerada prevista por ley³¹. La importancia de conocer de forma previa cuál es la autoridad que conocerá del caso tiene que ver con la preparación adecuada para que la ONG pueda ejercer su derecho a la defensa ante la respectiva instancia, sea esta administrativa o judicial. Ante la falta de precisión en esta disposición, una organización acusada de una infracción podría tener que dedicar sus escasos recursos a seguir un procedimiento que podría no permitirle ejercer de forma apropiada su derecho a la defensa³². En la práctica el procedimiento establecido en el Reglamento puede resultar en impedimentos, retrasos o limitaciones al funcionamiento de las organizaciones³³ así como en potenciales violaciones a su derecho a la defensa.

Recomendación: Reformar esta disposición para establecer un procedimiento que permita claramente el derecho de la ONG acusada a plazos suficientes para rectificar cualquier error, presentar evidencias y recurso de apelación ante una corte independiente.

Conclusión: ICNL espera que estos comentarios contribuyan a que el sector de ONG de Guatemala sostenga un diálogo bien informado sobre el impacto del Reglamento en las ONG. ICNL invita a enviarnos cualquier pregunta relacionada a los estándares internacionales presentados aquí. Para más información, comuníquese con Laurel Rush a lrush@icnl.org.

³¹ Artículo 22 del PIDCP.

³² Ver, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶ 163.

³³ Ídem.