

**Nombre:** Fundación Construir

**País:** Bolivia

**Fecha de remisión:** 15/06/2012

## **Cuestionario sobre la situación del Derecho a la Libertad de Asociación en Bolivia**

### **Barreras a la Entrada**

*1. ¿Es necesario conformar una entidad jurídica para disfrutar del derecho de asociación?*

El ejercicio del derecho a la libre asociación está establecido en el artículo 21 (4) de la Constitución Política del Estado, que dice: *“Las bolivianas y bolivianos tienen derecho a la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada, con fines lícitos”*.

En ese sentido, el Código Civil boliviano además de establecer a las fundaciones y asociaciones civiles como personas colectivas de derecho privado, reconoce a las asociaciones de hecho, los comités sin personería de obras públicas de beneficencia y las “sociedades civiles” para la prestación de servicios no comerciales; las cuales –según el Código Civil- se rigen por los acuerdos entre sus miembros, con capacidad jurídica y capacidad de obrar dentro de los límites fijados por los fines que determinaron su constitución.

Cabe señalar de forma particular que las Asociaciones de hecho, se caracterizan por que no cuentan con un reconocimiento formal de su personalidad jurídica. En cuanto a su funcionamiento y administración se rigen por el acuerdo de sus miembros y las normas referidas a las asociaciones legalmente reconocidas. Los bienes adquiridos constituyen un fondo común y los miembros de la asociación, mientras ella dure, no pueden pedir división de dicho fondo ni reclamar su cuota en caso de separación. Las obligaciones asumidas por los representantes de la asociación se pagan con el fondo común. De dichas obligaciones responden también personal y solidariamente quienes han obrado en nombre de la asociación aún cuando no sean sus representantes. Los bienes y fondos que quedan después de alcanzada la finalidad o que existan por no habérsela logrado, se asignan a la Universidad Pública del distrito (art. 66).

*2. ¿Considera que el proceso para solicitar la personería jurídica como una asociación civil o fundación (ONG u OSC) es accesible y los pasos a seguir son claros y sencillos?*

El Código Civil boliviano de 1976 establecía un de registro centralizado, por lo que había que tramitar la personalidad jurídica ante la Presidencia de la República, que la aprobaba mediante Resolución Suprema, con firma del Presidente de la República. Dado lo moroso y burocrático de este trámite, con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa, en el año 1995, se modificó el procedimiento para la obtención de personalidad jurídica de cualquier asociación o fundación sin fines de lucro. La Ley de Descentralización Administrativa, simplificó y descentralizó este procedimiento, asignando directamente a los Prefectos de Departamento la atribución de *“Otorgar personalidad jurídica con validez en todo el territorio nacional a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles,*

*constituidas en el territorio nacional o en el extranjero, siempre que éstas hubieren establecido domicilio en su jurisdicción*<sup>1</sup>.

Esto significó una gran agilización y desburocratización en el trámite, sobre todo para el gobierno central, puesto que trámites tan sencillos como éstos se concentraban en La Paz, provenientes de todo el país y como requerían de la firma del Presidente, demoraba considerablemente su expedición.

Conforme al Art. 58 del Código Civil, los organizadores de una asociación o los comisionados para el efecto, presentarán ante la Prefectura del Departamento: el acta de fundación con el nombre, profesión y domicilio de los fundadores; el estatuto y reglamento; y el acta de aprobación de estos últimos. Con ello, el Prefecto, previo dictamen fiscal, dispondrá por auto motivado la protocolización de los documentos en un registro especial de la Notaría de Gobierno y dispondrá el reconocimiento de la personalidad jurídica.

Las Asociaciones o Fundaciones que cumplen actividades de promoción y asistencia al desarrollo social, están sujetas al Decreto Supremo No. 22409 del 11 de enero de 1990, que reglamenta el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales, definiéndolas como *“instituciones privadas o personas jurídicas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo o asistenciales con fondos del Estado y/o de cooperación externa en el territorio nacional”*. Este Decreto Supremo crea además un Registro Único Nacional de ONG's, a cargo del Ministerio de Planeamiento, para la *“matriculación obligatoria de todas las ONGs y la sistematización de la información relativa a las mismas”*<sup>2</sup>.

Así, una vez obtenida la personalidad jurídica, las ONG tienen la obligación de registrarse en la Dirección de Coordinación con ONG, dependiente del Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) del Ministerio de Planeamiento. Para ello, debe presentar los siguientes requisitos: Copia de la resolución de reconocimiento de Personalidad jurídica, copia de los estatutos, y el llenado de un formulario de registro con calidad de declaración jurada, que exige copia del Número de Identificación Tributaria (NIT), información sobre los proyectos que desarrollará, fuente de obtención de recursos, cantidad de personal que trabaja en la institución, beneficiarios de sus acciones.

La nueva Constitución (febrero de 2009) ha vuelto a centralizar la otorgación de personerías jurídicas para fundaciones, asociaciones civiles y ONG con ámbito nacional, dejando a las prefecturas solo las de ámbito departamental. Así, el art. 298 (II-15) dispone como *“competencia exclusiva del nivel central del Estado, ... la otorgación de personalidad jurídica a ONG, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento”*. Esto ha sido reglamentado por el Decreto Supremo 0802 (23-Febrero-2011): *“Es competencia del Ministerio de Autonomías otorgar y registrar personalidad jurídica a organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento”*.

Lo que es un verdadero contrasentido, en un Estado Unitario, diferenciar a las OSCs que trabajan en uno o varios departamentos, cuando las personerías jurídicas son de validez nacional; otra cosa es, por

---

<sup>1</sup> De conformidad al Artículo 5, inc. r), de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, de 28 de julio de 1995, las Prefecturas de Departamento tienen la atribución de reconocer la personalidad jurídica a las Asociaciones, Fundaciones, Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales. El Decreto Supremo 24776, de 31 de julio de 1996, reglamenta este procedimiento y establece las Ventanillas Únicas de Trámite para canalizar su procesamiento y aprobación.

<sup>2</sup> Artículo 2, Decreto Supremo No.22409 del 11 de enero de 1990.

ejemplo, la apertura de sucursales o cambios de domicilio legal, que podría tener un trámite similar al de las sociedades comerciales. Asimismo, el Ministerio de Autonomía no ha habilitado el reglamento, procedimiento y oficina encargada de esta tarea; por lo que en los últimos dos años cientos de trámites de conformación de entidades civiles con trabajo en más de dos departamentos, y modificación de sus estatutos, se encuentran paralizados y en suspenso, ya que no los atienden ni el Ministerio de Autonomía, ni las Prefecturas de Departamento.

3. *¿Existen limitaciones a los propósitos de una OSC o quienes puedan fundarlas (p.e., requisitos de nacionalidad, edad, número de fundadores)? ¿En la práctica, existen barreras para conseguir la personería jurídica (por orientación sexual, oposición a políticas oficiales, etc.)?*

Toda persona natural o colectiva, con capacidad jurídica, puede constituir una Asociación o Fundación, sin restricciones, siempre que persiga un fin lícito. No existe una limitación específica en cuanto a requisitos de nacionalidad, edad o número de fundadores, ni se especifica un límite de patrimonio. Sin embargo, en la práctica, además de no contar con el registro de entidades nacionales atribuido al Ministerio de Autonomía, las Prefecturas, suelen generar demoras discrecionales en el trámite, en algunas de ellas hasta de un año en la tramitación respectiva.

4. *¿Tiene algún costo solicitar la personería jurídica como asociación civil o fundación? ¿Cómo se comparan estos costos con los de solicitar la personería jurídica como entidad con fines de lucro?*

Tiene un costo fijado por cada prefectura, que en el caso del departamento de La Paz, alcanza a Bs.1.696.- equivalentes a \$us.244.00. Costo muy superior a los que cobra FUNDAEMPRESA por el registro de sociedades comerciales:

- |   |          |
|---|----------|
| • Empresa Unipersonal o Comerciantes Individuales | Bs.260   |
| • Sociedad de Responsabilidad Limitada            | Bs.455   |
| • Sociedad Anónima                                | Bs.584,5 |

5. *¿Existe alguna instancia a la que las OSC puedan recurrir en caso de que el Estado niegue la petición de personería jurídica?*

Conforme el Art. 59 del Código Civil, “En caso de negativa, la parte interesada puede impugnarla ante el juez de partido. La resolución del juez da lugar a los recursos que prescribe la ley”.

### **Limitaciones al Funcionamiento**

6. *¿Las leyes relacionadas con las organizaciones de sociedad civil (OSC) están fácilmente disponibles y son lo suficientemente claras para su comprensión?*

Si, las leyes y decretos están publicados por la Gaceta Oficial, mientras que las resoluciones Ministeriales no son publicadas y no se conoce que se haya producido de manera oficial una guía o cartilla informativa para una comprensión más didáctica. La página web del VIPFE y de trámites oficiales del Estado contiene información sobre los requisitos y trámites.

7. *¿Se requiere que las OSC presenten reportes financieros y/u operativos sobre sus actividades realizadas con fondos públicos, o de cualquier fuente? ¿Ante cual(es) entidad(es)? ¿Están claramente definidos los requisitos de los reportes en la ley?*

Para llevar a cabo la inscripción en el Registro de ONGs, éstas deben llenar un formulario del Sistema de Información que permite sistematizar los datos institucionales y programáticos de las actividades que ejecutan las OSC. Toda la información proporcionada, de acuerdo al Decreto Supremo N° 22409, tiene carácter de Declaración Jurada y es de responsabilidad de cada una de las ONGs. Las ONG inscritas en el registro deben presentar cada tres años la información general sobre las actividades realizadas, financiamientos recibidos y los proyectos programados para el trienio siguiente.

A nivel tributario, anualmente las organizaciones no lucrativas declaradas exentas de impuestos una vez cerrada la gestión fiscal, deben presentar ante la administración tributaria un formulario de declaración jurada, acompañando los estados financieros y la memoria anual de actividades<sup>3</sup>.

8. *¿Hay leyes o prácticas del Estado que permiten interferencia en las operaciones de las organizaciones de sociedad civil? ¿Se aplican los reglamentos y leyes de manera neutral y apolítica?*

De forma general las ONGs en el país pueden actuar de manera razonablemente libre dentro el marco de la ley. El Registro Nacional de ONGs cumple más una función de registro estadístico que de control o direccionamiento compulsivo de sus actividades. Sin embargo, en el último tiempo, se han ido constatando una serie continuada de declaraciones públicas de autoridades nacionales destinadas a presionar, acosar y estigmatizar el trabajo de algunas ONGs<sup>4</sup>, afectando claramente el ejercicio del derecho de asociación.

De forma particular ha sido de preocupación para las ONGs del país, la creación de una Comisión Legislativa -de tipo político- de Fiscalización a las ONGs, que trabajan con el TIPNIS, en vez de aplicar la institucionalidad establecida para controlar el trabajo técnico de las ONGs, mediante la Dirección de Ongs del Vice Ministerio de Planificación y Financiamiento externo (VIPFE).

Por otra parte, un tema crítico tiene que ver con el trámite de exención impositiva establecido para el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE). El artículo 49 de la Ley Tributaria N° 843 señala que están exentas de éste impuesto “aquellas utilidades obtenidas por las asociaciones civiles, fundaciones o instituciones no lucrativas autorizadas legalmente, que tengan convenios suscritos y que desarrollen actividades religiosas, de caridad, beneficencia, asistencia social, educativas, culturales, científicas, ecológicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales o gremiales”.

Es importante destacar que el artículo 49 de la Ley 843, en su última parte, señala que la exención para las asociaciones civiles, fundaciones y ONG's, es procedente siempre y cuando éstas no realicen intermediación financiera u otras actividades comerciales. Por ende, las ONGs que por disposición de sus Estatutos están habilitadas para prestar servicios no se hallan exentas del pago del IUE. Esta disposición ha sido consistentemente sostenida por el Servicio de Impuestos Nacionales por la cual una ONG que presta servicios financieros, realiza actividades comerciales o presta servicios no se halla exenta al pago del IUE y por tanto de manera sistemática y generalizada se rechazan las solicitudes de exención impositiva presentadas por las OSC.

---

<sup>3</sup> Impuestos Nacionales, Procedimiento de Formalización para la Exención del IUE, Resolución N° 10.0030.05, La Paz, 14 de septiembre de 2005.

<sup>4</sup> Agencia Boliviana de Información (ABI), *El gobierno fiscalizará el dinero de las ONG en Bolivia*, La Paz, 21 de marzo de 2008. “El Presidente Evo Morales anunció que se fiscalizará el manejo económico de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que operan en Bolivia, luego de denunciar que algunas de esas entidades son financiadas por la Usaid con la condición de conspirar contra su gobierno legalmente constituido”.

Esto consideramos una clara restricción a la sostenibilidad financiera de las entidades civiles no lucrativas. Lo que debe asegurar la ley es que estas no distribuyan utilidades entre sus miembros, es decir la apropiación individual del excedente de la organización y sean reinvertidas en el fin social. Pero no se debe desincentivar la generación de excedentes, ya que una de las vías para el mantenimiento de la organización es la provisión de servicios a la sociedad, lo que contribuiría incluso a disminuir la dependencia del financiamiento y donaciones internacionales y a asegurar la auto sostenibilidad de los proyectos sociales.

9. *¿Existen restricciones jurídicas que impidan a las OSC la obtención de apoyo financiero o técnico de fuentes nacionales o extranjeras?*

Con relación a la búsqueda y obtención de financiamiento, si bien no existen restricciones legales vigentes, en el país en general no se halla enraizada una cultura de aporte nacional a este tipo de entidades y tampoco de trabajo voluntario a nivel profesional, por lo cual estas organizaciones son altamente dependientes de la cooperación internacional<sup>5</sup>. La Filantropía proveniente de fuentes internas de Bolivia, es muy poca, entre las razones, podemos indicar la ausencia de incentivos fiscales suficientes para que los particulares y fuentes nacionales puedan realizar donaciones.

Se consideran solamente como un costo deducible de las utilidades de las empresas a las donaciones y otras cesiones gratuitas, efectuadas a entidades sin fines de lucro, reconocidas como exentas de impuesto, hasta el límite del 10% de la utilidad imponible correspondiente a la gestión en que se realice<sup>6</sup>. Es decir, es una deducción de la utilidad, no un pago a cuenta del impuesto a la utilidad, que sería un incentivo mayor.

No existen restricciones al apoyo internacional para las ONGs, siempre y cuando sus actividades se enmarquen en actos lícitos y cumplan con los registros públicos establecidos. El Decreto Supremo No. 29308 de "Normas para la Gestión y Ejecución de Recursos Externos de Donación", promulgado el 10 de Octubre de 2007 y su Reglamento aprobado por Resolución N° 286 del 11 de diciembre de 2008, del Ministerio de Planificación, dispone la obligatoriedad de registrar recursos externos de donación, que reciben tanto los organismos del sector público como las personas y entidades privadas, de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación, gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Este registro comprende las donaciones oficiales y directas al Estado boliviano, como las donaciones no oficiales o unilaterales, que son aquellas transferidas directamente a entidades u organizaciones privadas.

## **Sanciones**

10. *¿Provee la ley de forma clara y apropiada sanciones por incumplimiento con las obligaciones de entregar informes? ¿Por otros motivos?*

La legislación boliviana norma la supervisión y evaluación del trabajo de las ONG en el país. El DS N° 22409, sobre registro de las ONG, establece que el "Ministerio de Planeamiento y Coordinación, a través de la Subsecretaría de Política Social y en coordinación con los ministerios del ramo respectivo, podrá

---

<sup>5</sup>Olivares, Lourdes: Informe de Investigación Pilar Sociedad Civil. SNI, Bolivia. 2009.

<sup>6</sup> Véase BOLIVIA. Presidencia de la República, Decreto Supremo 24051, de 29 de junio de 1995, Artículo 18° inciso f y las modificaciones establecidas en el DS 27190, de 30 de septiembre de 2003.

evaluar: a) El cumplimiento de las finalidades y ejecución de proyectos de las instituciones, y b) El impacto de las acciones estipuladas en los acuerdos de ejecución entre ONGs y ministerios, cuando estos acuerdos existan. La oportunidad, los evaluadores y los términos de referencia de estas evaluaciones serán acordados en cada caso entre el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y la ONG” (art. 11).

En caso de comprobarse irregularidades en el cumplimiento de los objetivos declarados por cualquier ONG, el Ministerio de Planeamiento tendrá, a través del Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) la facultad de: “a) Para las ONGs extranjeras: requerir al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la anulación del convenio y la aplicación de las leyes correspondientes. O b) Para las ONGs nacionales: solicitar la aplicación de las Leyes en actual vigencia” (art. 12).

Asimismo, el DS N° 26140, de 6 de abril de 2001, sobre ONGs que trabajan con comunidades indígenas, en su artículo 12 regula como causales de suspensión del Registro de ONGs a las siguientes: a) si no presenta información sobre su gestión a requerimiento del Comité, b) por atribuirse funciones representativas de las organizaciones indígenas, campesinas, originarias y colonizadoras, sin la respectiva autorización de los titulares. También define como causales de cancelación del Registro de ONGs/ las siguientes: a) Si se comprobare falsedad ideológica y material en la presentación de la documentación al Comité de Seguimiento y Supervisión de ONGs y b) por actos delictivos (Apropiación Individual, Estafa, Sedición etc.) según sentencia judicial.

#### *11. ¿Cuáles son los motivos legales que hayan fundamentado la suspensión o disolución de una OSC?*

El Código Civil boliviano establece el régimen legal de disolución y liquidación de las asociaciones y fundaciones. En su artículo 64, señala que estas personas colectivas se extinguen:

- 1) Por las causas previstas en sus estatutos.
- 2) Por haberse cumplido o resultar imposible la finalidad para la que fue constituida.
- 3) Por no poder funcionar conforme a sus estatutos.
- 4) Por decisión judicial, a demanda del Ministerio Público, cuando desarrolla actividades contrarias al orden público o a las buenas costumbres.

Para los tres primeros casos, conforme a lo acordado por los asociados en los Estatutos, es generalmente la asamblea extraordinaria de miembros, con mayoría calificada, la que tiene que aprobar la extinción de la organización, con lo que se produce un acta, la cual es protocolizada ante la notaria de gobierno y presentada al resto de los registros públicos respectivos, para su baja de los mismos. Para el último caso, de extinción por sentencia de juez, la ley no define un procedimiento especial, por lo que se entiende que debe sustanciarse como un juicio ordinario en la vía civil, sujeto a apelación ante la Corte Superior de Distrito y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

Extinguida la asociación o fundación, se procederá a la liquidación del patrimonio. Los bienes sobrantes se adjudicarán de conformidad a los estatutos. Cuando éstos no dispongan nada al respecto, se atribuirán a la Universidad nacional del distrito. Conforme a los estatutos de las entidades sin ánimo de lucro, el patrimonio de las mencionadas instituciones en ningún caso se distribuye directa o indirectamente entre sus asociados y en caso de liquidación, su patrimonio se distribuye entre entidades de igual objeto o se dona a instituciones públicas. Es decir, solo si los estatutos no especifican el beneficiario, los bienes

sobrantes de la liquidación pasan a la Universidad Pública de su domicilio. La extinción de cualquiera de estas organizaciones será comunicada posteriormente al Registro Nacional de ONGs por la persona u organismo encargado de su liquidación.

*12. ¿Se aplican las multas, suspensiones, y disoluciones de manera neutral y apolítica?*

De la relevación de información realizada para el presente trabajo, no se ha evidenciado casos de cierres compulsivos de ONG bolivianas.

*13. ¿Existe algún recurso para impugnar la decisión que sancione una OSC?*

Para el caso de que la ONG desee impugnar, deberá activar un recurso jerárquico ante la autoridad superior el grado, conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo.