



Reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Guatemala

Análisis a la luz de estándares internacionales



ALIANZA
— POR LAS —
REFORMAS

Índice

Mensaje del Lawyers Council for Civil and Economic Rights	1
Acrónimos	2
I. Introducción	3
II. Historia legislativa del Decreto 4-2020	5
III. Obligaciones internacionales de derechos humanos	7
IV. Análisis del Decreto 4-2020	9
A. Restricciones Permisibles a la libertad de asociación conforme al PIDCP	9
B. El Decreto 4-2020 pretende una intromisión e intrusión indebida del Estado en los asuntos de las ONG que restringe la libertad de asociación.....	13
C. Establecer responsabilidad penal y civil para los directores de ONG que usan fondos extranjeros es discriminatorio e inhibe el acceso a fondos internacionales.....	24
D. Los nuevos requisitos de registro y presentación de informes del Decreto 4-2020 no son necesarios y debilitan los baluartes de una sociedad democrática	26
V. Conclusión	34
VI. Violaciones Potenciales por Artículo	35

Mensaje del Lawyers Council for Civil and Economic Rights

El *Lawyers Council for Civil and Economic Rights* (Consejo de Abogados para los Derechos Civiles y Económicos) considera que el bienestar de cualquier sociedad depende del buen funcionamiento del estado de derecho, como base para el ejercicio de los derechos civiles y económicos y una economía nacional próspera. La supervisión efectiva por parte de la sociedad civil y los fuertes niveles de compromiso cívico son esenciales para la buena gobernanza, asegurando que el gobierno respete los derechos humanos.

El *Lawyers Council* elogia los esfuerzos de organizaciones como Alianza por las Reformas para defender las libertades básicas de asociación, reunión y expresión en Guatemala. Estos derechos permiten a la ciudadanía con intereses comunes compartir sus preocupaciones y colaborar para influir en la formulación de políticas públicas y garantizar la gobernanza democrática.

La regulación restrictiva de organizaciones de la sociedad civil dificulta la supervisión, la crítica y la rendición de cuentas de las actividades gubernamentales. Específicamente, regulaciones como las aprobadas por el Congreso de Guatemala y revisadas en este informe, desalientan el disenso de las políticas y prácticas del gobierno. Particularmente en Guatemala, con una historia de conflictos internos, corrupción y graves violaciones de los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil sirven como salvaguarda fundamental de la libertad.

Como abogados de la práctica privada, el *Council* reconoce la importancia primordial del estado de derecho para el desarrollo económico, incluida la atracción de inversión extranjera. Las libertades de asociación y expresión, de acuerdo con las normas y estándares internacionales de derechos humanos, son vitales para el estado de derecho.



El *Lawyers Council* reúne a profesionales de derecho de la práctica privada en las Américas para apoyar el estado de derecho y el trabajo de la sociedad civil, así como para combatir la corrupción. La membresía está compuesta por profesionales del ámbito jurídico de reconocida trayectoria en la práctica privada en sus respectivos países y con un compromiso cívico demostrado en sus carreras.

Carolina Zang, Argentina | Zang, Bergel & Vines Abogados
José A. Martínez de Hoz (Jr.), Argentina | Martínez de Hoz & Rueda

Luciana Tornovsky, Brasil | Demarest Abogados

Roberto Quiroga, Brasil | Mattos Filho

Pablo Guerrero, Chile | Barros & Errázuriz

Paula Samper Salazar, Colombia | Gómez-Pinzón Abogados

Vivian Liberman, Costa Rica | BLP

Hernán Pérez Loose, Ecuador | Coronel & Pérez Abogados

Antonia Stolper, Estados Unidos | Shearman & Sterling

S. Todd Crider, Estados Unidos | Simpson Thacher & Bartlett

Alfonso Carrillo, Guatemala | Carrillo & Asociados

Carlos Del Río, México | Creel, García-Cuellar, Aiza & Enríquez

Valeria Chapa, México | Vice President and General Counsel, Corporate, Orbia Advance Corporation

Ramón Ricardo Arias, Panamá | Galindo, Arias & López

Alberto Rebaza, Perú | Rebaza, Alcázar & De Las Casas

Mary Fernández, República Dominicana | Headrick Rizik Álvarez & Fernández

Marcela Hughes, Uruguay

Fernando Pelaez-Pier, Venezuela | Hoet Pelaez Castillo & Duque

Jaime Chavez Alor, Coordinator | Vance Center

Acrónimos

CGC	Contraloría General de Cuentas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
REPEJU	Registro de Personas Jurídicas
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría Presidencial de Planificación y Programación
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

I. Introducción

El 11 de febrero 2020, el Congreso de Guatemala aprobó el Decreto 4-2020, Reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto Número 2-2003 del Congreso de la República, y al Código Civil, Decreto Ley Número 106 del Jefe de Gobierno (“las Reformas”) lo cual fue firmado por el Presidente de la República Alejandro Giammattei el 25 de febrero 2020 y posteriormente publicado en el diario oficial. Este reporte presenta nuestro análisis de las Reformas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, organizando por tres categorías de restricción: (1) la considerable discrecionalidad del gobierno en cuanto a la cancelación de organizaciones y su control elevado sobre las actividades de ONG; (2) la creación de responsabilidad penal y civil para los directores de las ONG; y (3) la imposición de innecesarios y onerosos nuevos requisitos de presentación de información. El reporte empieza con una breve reseña de los antecedentes legislativos del Decreto 4-2020 y un resumen de las obligaciones internacionales de Guatemala en materia de derechos humanos. Concluimos que las Reformas imponen varias restricciones que potencialmente violan la libertad de asociación en virtud del derecho internacional.

La investigación legal para el presente reporte fue realizada por *Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP* y el *Cyrus R. Vance Center for International Justice* para la Alianza por las Reformas en Guatemala.

La **Alianza por las Reformas** (“AxR”) es la articulación de treinta y cinco organizaciones de sociedad civil, entre las que destacan organizaciones de derechos humanos, internacionales, derechos de las mujeres, por los derechos de los pueblos indígenas, centros de investigación y colectivos urbanos que coinciden por impulsar una agenda de cambios sociales para el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho.

La AxR nació en el año 2017, en el marco de la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia que promovió la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (“CICIG”). La AxR ha jugado un papel importante en la defensa del Estado de Derecho y por continuar los esfuerzos que demanda la lucha contra la corrupción. Esa defensa se ha ejercido mediante acciones judiciales, de comunicación, foros públicos y articulación con otros sectores.

Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP es una firma con más de 1,000 abogados con diversas experiencias, ideas e intereses que brindan soluciones innovadoras y efectivas a los desafíos legales y comerciales más complejos de sus clientes. La firma representa a algunas de las corporaciones, instituciones financieras y administradores de activos más grandes del mundo, tanto públicas como privadas, así como clientes que necesitan asistencia pro bono. Paul, Weiss es ampliamente reconocido como líder del mercado en las áreas de práctica de fusiones y adquisiciones públicas, capital privado, litigios, defensa regulatoria y de cuello blanco, bancarrota y reorganización corporativa, junto con prácticas igualmente sólidas en compensación ejecutiva y prestaciones, propiedad intelectual, representación personal, y derecho inmobiliario y fiscal. A lo largo de la historia de la firma, Paul, Weiss ha mantenido un compromiso inquebrantable de proporcionar asistencia legal pro bono a los miembros más vulnerables de nuestra sociedad y en apoyo del interés público. Los abogados de Paul, Weiss participan en todos los niveles de trabajo pro bono, trabajando directamente con clientes individuales, organizaciones sin fines de lucro y pequeñas empresas en una amplia gama de áreas sustantivas, así como una práctica de apelaciones y presentación de amicus curiae clave ante la Corte Suprema de los Estados Unidos.

El ***Cyrus R. Vance Center for International Justice*** promueve la justicia global mediante la participación de profesionales del derecho alrededor del mundo para apoyar a la sociedad civil y a una profesión legal éticamente activa. Es un programa sin fines de lucro del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York que reúne a los principales estudios jurídicos y a otros colaboradores en todo el mundo para promover iniciativas de justicia internacional y proporcionar representación legal gratuita a organizaciones de sociedad civil que luchan por la justicia social.

II. Historia legislativa del Decreto 4-2020

El 22 de enero de 2003, el Congreso aprobó el Decreto 2-2003, la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (“Ley de ONG”) la cual entraría en vigor aproximadamente un mes después. La Ley regula la creación, inscripción, obligaciones contables y procedimiento de disolución de organizaciones no gubernamentales (“ONG”) en Guatemala.

El 14 de marzo de 2017, Christian Gabriel González, entonces Diputado del Congreso por el partido político oficial, Frente Convergencia Nacional, presentó la “Iniciativa de Ley 5257, una iniciativa para reformar el Decreto del Congreso 2-2003, Ley de Desarrollo de Organizaciones No Gubernamentales” (“Iniciativa 5257”). La Iniciativa 5257 originalmente propuso trece reformas a la Ley de ONG. El 21 de marzo de 2017, la propuesta fue enviada a la Comisión de Gobernación del Congreso para su discusión. El 24 de abril de 2018, la Comisión de Gobernación emitió un dictamen favorable a la Iniciativa 5257, agregando varias reformas adicionales a la Ley de ONG y al Código Civil. El 2 y 3 de mayo de 2018 la propuesta fue sometida a primero y segundo debate en el Congreso, respectivamente, pasos requeridos en el proceso legislativo guatemalteco.¹

Las ONG guatemaltecas actuaron rápidamente para oponerse a la iniciativa de ley, señalando preocupaciones referentes a que las Reformas violarían las libertades fundamentales, incluida la libertad de asociación. Numerosos actores internacionales hicieron eco de estas preocupaciones incluyendo el Comité de Derechos Humanos, órgano de tratado derivado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”),² que reconoce los derechos a la libertad de asociación y expresión. En mayo de 2018, el Comité de Derechos Humanos señaló en el examen periódico de Guatemala sobre el cumplimiento de las obligaciones del PIDCP, que “preocupan además al Comité las iniciativas de ley relativas... al orden público y a organizaciones no gubernamentales, que restringirían las libertades de expresión, reunión y asociación al definir las conductas delictivas en términos imprecisos, entre otras razones”.³ Esta preocupación fue reiterada por la ex vicepresidenta del Comité de Derechos Humanos, Sarah Cleveland, en una visita de seguimiento no oficial a Guatemala en 2019, en la que afirmó: “[sigue siendo de] gran

¹ Ver Constitución Política de la República de Guatemala, art. 176 (1985) [en adelante Constitución]; Decreto 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, 1 dic. 1994, art. 112, Diario de Centro América, 21 dic. 1994.

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22, 19 dic. 1966, 999 U.N.T.S. 241 (entrada en vigor 23 mar. 1976) (adhesión de Guatemala 5 ago. 1992) [en adelante PIDCP].

³ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala, ¶ 36, U.N. Doc. CCPR/C/GTM/CO/4 (7 mayo 2018).

preocupación [la] serie de iniciativas de ley que están ahora pendientes en el Congreso [que] podrían vulnerar aún más el Estado de Derecho y la protección a los derechos humanos. La propuesta de reformas a la Ley de ONG pone en riesgo las libertades fundamentales de la sociedad civil”.⁴ La fuerte oposición de las organizaciones nacionales e internacionales detuvo el avance de la ley propuesta.

El 11 de febrero de 2020, el Congreso agregó inesperadamente la Iniciativa de Ley 5257 a la agenda del día bajo una propuesta para discutir un punto sobre la pandemia de la coronavirus, aunque no aparecía en la agenda oficial.⁵ Según el Diario de Sesiones, varios diputados de diversos partidos políticos cuestionaron porque la Iniciativa 5257 fue discutida como parte de la discusión sobre la coronavirus y manifestaron su oposición al proceder con el tercer y último debate sobre la iniciativa.⁶ En un momento en lo cual 60 de los 160 miembros del Congreso estaban ausentes, el Congreso realizó el tercer debate sin discusión⁷ y procedió directamente a la aprobación artículo por artículo de la Iniciativa de Ley 5257, que fue editada a veintiún artículos de reforma, y fue aprobada como el Decreto 4-2020 por 81 votos de los 160 miembros del Congreso, con 67 diputados ausentes.⁸ El 25 de febrero de 2020, el presidente Alejandro Giammattei firmó el Decreto 4-2020 y se publicó en el diario oficial el 28 de febrero de 2020. Las Reformas estaban programadas para entrar en vigencia el 7 de marzo de 2020.

Entre el 11 y 25 de febrero de 2020, varias ONG, defensores de derechos humanos y partidos de oposición en el Congreso presentaron amparos contra el Congreso y el Decreto 4-2020 ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Los amparos afirman que en lo procesal, el Decreto 4-2020 no fue aprobado con el número de votos necesarios para una ley que afecta las responsabilidades de entidades descentralizadas y autónomas, como la Superintendencia de Administración Tributaria (“SAT”) y la Controlaría General de Cuentas (“CGC”), y que de fondo, el Decreto 4-2020 restringe ilegalmente las libertades fundamentales reconocidas en la Constitución de Guatemala.

El 2 de marzo de 2020, la Corte de Constitucionalidad otorgó un amparo provisional contra el Decreto 4-2020, suspendiendo la entrada en vigor. Una audiencia para resolver el amparo en definitiva está pendiente.

⁴ CCPR, Ex Vicepresidenta del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas visita Guatemala, 5 mar. 2019, <http://ccprcentre.org/ccprpages/ex-vicepresidenta-del-comit-de-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-visita-guatemala>.

⁵ Congreso de la República de Guatemala, Orden del Día 11 de febrero 2020. *Ver también* Congreso de la República de Guatemala, Diario de Sesiones 11 de febrero 2020, p. 10 (11 Feb. 2020).

⁶ Congreso de la República de Guatemala, Diario de Sesiones 11 de febrero 2020, pp. 27, 28, 34-43 (11 Feb. 2020).

⁷ Congreso de la República de Guatemala, Diario de Sesiones 11 de febrero 2020, pp. 46-47 (11 Feb. 2020).

⁸ Congreso de la República de Guatemala, Diario de Sesiones 11 de febrero 2020, pp. 47-117 (11 Feb. 2020).

III. Obligaciones internacionales de derechos humanos

Las obligaciones de Guatemala en materia de derechos humanos se derivan principalmente de dos fuentes de derecho: del sistema universal de derechos humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A nivel internacional, Guatemala es miembro de la Organización de las Naciones Unidas⁹ (“ONU”) y ha ratificado más de una docena de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el PIDCP y el Protocolo Facultativo del PIDCP. En su ratificación al Protocolo Facultativo del PIDCP,¹⁰ Guatemala reconoció expresamente la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y conocer de comunicaciones de personas que afirman ser víctimas de una violación de las obligaciones de Guatemala bajo el PIDCP. El reconocimiento de Guatemala de la competencia del Comité de Derechos Humanos brinda un peso especial a la jurisprudencia del Comité sobre la interpretación y la aplicación de los derechos consagrados en el PIDCP. Es importante destacar que el artículo 22 del PIDCP protege el derecho a la libertad de asociación, incluyendo la formación de ONG y organizaciones informales.

A nivel regional, Guatemala también es miembro de la Organización de Estados Americanos¹¹ (“OEA”) y ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹² a través de la cual reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) y ha reconocido también la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) para revisar y juzgar denuncias de violaciones de la Convención Americana por parte de Guatemala. Al igual que el PIDCP, la Convención Americana protege el derecho a la libertad de asociación en su artículo 16.

A nivel nacional, la Constitución de Guatemala reconoce el derecho a la libertad de asociación en el artículo 34.¹³ Además, la Constitución establece la preeminencia de los instrumentos

⁹ Carta de la Organización de las Naciones Unidas, 26 jun. 1945, 3 U.S.T. 1153 (entrada en vigor 24 oct. 1945) (ratificado por Guatemala 21 nov. 1945) [en adelante Carta de las Naciones Unidas].

¹⁰ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 19 dic. 1966, 999 U.N.T.S. 241, 318 (entrada en vigor 23 mar. 1976) (ratificado por Guatemala 28 nov. 2000) [en adelante Protocolo Facultativo PIDCP].

¹¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, 30 abr. 1948, O.A.S.T.S. No. 1-C & 61, 119 U.N.T.S. 3 (en vigor para Guatemala 6 abr. 1955) [en adelante Carta de la O.E.A.].

¹² Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 nov. 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 (en vigor para Guatemala 18 jul. 1978) [en adelante Convención Americana o el Pacto de San José].

¹³ Constitución, art. 34 (“Derecho de asociación. Se reconoce el derecho de libre asociación”).

internacionales de derechos humanos ratificados por Guatemala sobre el derecho interno.¹⁴ La Corte Constitucional de Guatemala ha aclarado esta relación en repetidas ocasiones, afirmando que, como una cuestión de derecho constitucional, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados son autoejecutables, o de aplicación directa, y complementan, informan o derogan el derecho interno.¹⁵ En su resolución otorgando el amparo provisional, la Corte de Constitucionalidad invocó jurisprudencia y criterios orientadores de los sistemas de derechos humanos de las Naciones Unidas e Interamericano.¹⁶

A través de estos instrumentos, las decisiones y los criterios del Comité de Derechos Humanos, y otras entidades de derechos humanos de la ONU, así como la de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, son de particular importancia para la interpretación y aplicación del derecho internacional de derechos humanos en Guatemala. Asimismo, la experiencia de otros sistemas regionales de derechos humanos, incluyendo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (“TEDH”) del Consejo de Europa y otros órganos de expertos, la Comisión y el Tribunal Africanos de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, proporcionan importantes criterios orientadores para Guatemala sobre la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos.

¹⁴ Constitución, art. 46. (“Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”).

¹⁵ Ver, e.g., Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Expediente 3438-2016, Sentencia, pág. 9-13 (8 Nov. 2016) (discutiendo la bloque constitucional anunciado 17 jul. 2012 en el Expediente 1822-2011 que las obligaciones adquiridos por Guatemala en tratados internacionales de derechos humanos tienen una función reguladora sobre la legislación nacional, y decidiendo que en la ausencia de una disposición explícita de imprescriptibilidad de violaciones graves de derechos humanos en el Código Penal, es innecesario formular una porque la obligación de Guatemala bajo la norma de *jus cogens* ya lo hace efectivo).

¹⁶ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Expedientes Acumulados 859-2020, 860-2020, 879-2020, 895-2020, 896-2020, 904-2020, 905-2020 y 1029-2020, Oficio 10o de Secretaria General, pág. 7-8 (2 mar. 2020).

IV. Análisis del Decreto 4-2020

Las reformas a la Ley de ONG contenidas en el Decreto 4-2020 imponen varias restricciones a la libertad de asociación que podrán constituir una violación al derecho internacional por sobrepasar las limitaciones permitidas por el mismo. Nuestro análisis empieza con una revisión de las limitaciones y condiciones que imponen el PIDCP y la Convención Americana sobre cualquier restricción a la libertad de asociación. Estos límites se mencionan a lo largo del análisis, que se enfoca en las restricciones específicas de las Reformas que generan preocupaciones significantes. Específicamente, la discreción considerable del gobierno sobre la existencia legal de organizaciones y mayor control sobre sus actividades; la imposición de responsabilidad penal y civil para directores de ONG, así como la imposición de nuevos requisitos de rendir informes innecesarios y onerosos. Individual y colectivamente, estos problemas obstaculizan que las personas ejerzan la libertad de asociación y produzcan un efecto escalofriante en las organizaciones de la sociedad civil. Como resultado, la capacidad de las personas defensoras de derechos humanos para llevar a cabo la tarea esencial de promover la protección y la realización de las libertades fundamentales está en riesgo en Guatemala.

A. Restricciones permisibles a la libertad de asociación conforme al PIDCP

El texto del PIDCP y la Convención Americana establecen limitaciones para que los Estados puedan restringir el derecho a la libertad de asociación. El artículo 22.2 del PIDCP establece que la libertad de asociación “sólo podrá estar sujet[a] 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, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”. Igualmente, la Convención Americana únicamente permite las mismas restricciones que el PIDCP a la libertad de asociación.¹⁷ La Constitución de Guatemala, en cambio, no establece ninguna una excepción explícita para restringir al derecho a la libertad de asociación.¹⁸

¹⁷ Convención Americana, art. 16.2 (“El ejercicio de tal derecho sólo puede 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 o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”).

¹⁸ Constitución, art. 34.

El Comité de Derechos Humanos ha afirmado sistemáticamente en su jurisprudencia y criterios que “toda restricción del derecho a la libertad de asociación debe cumplir todas las condiciones” establecidas en el artículo 22.2 del PIDCP y ser proporcional.¹⁹ Por lo tanto, las restricciones deben (1) ser previstas por la ley, (2) abordar un propósito claramente establecido en el artículo 22.2, y (3) ser “necesarias en una sociedad democrática”.²⁰ Del mismo modo, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha enfatizado que “la libertad será la regla y la restricción su excepción”. El Relator también reiteró que “los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho”.²¹ En este sentido, la capacidad de las organizaciones para operar con fines lícitos debe prevalecer sobre las restricciones no urgentes.

1. Previstas por la ley

El primer elemento de la regla, ser “prevista por la ley”, está compuesto por dos partes, una parte procesal y una parte de fondo. En términos procesales, cualquier restricción a la libertad de asociación debe establecerse en “una ley, disposición, decreto u orden debidamente promulgado o de la decisión de un órgano jurisprudencial”.²² Además, el fondo del texto de la restricción debe ser claramente enunciada para poder ser considerado como ‘previsto’.²³ Esto significa que el texto permite a individuos y organizaciones prever si sus acciones están permitidas o no.

En el caso de Guatemala, existe una cuestión inicial sobre el componente procesal si el Decreto 4-2020 fue “debidamente promulgado”. Por lo tanto, si son procedentes las afirmaciones de las ONG y los partidos de oposición de que el Decreto 4-2020 fue aprobado sin la mayoría de votos requerida o las medidas legislativas correctas, la aplicación de las Reformas podría violar la

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, *Romanovsky v. Belarus*, Comunicación No. 2011/2010, ¶ 7.2, U.N. Doc. CCPR/C/115/D/2011/2010 (7 dic. 2015).

²⁰ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (“Comisión de Venecia”) & Oficina para Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (“ODIHR”, por sus siglas en inglés) de la OSCE, Opinión Conjunta sobre la iniciativa de ley no. 6674 sobre la introducción a reformas a decretos legislativos para asegurar la transparencia pública de información sobre el financiamiento de asociaciones públicas y la utilización de asistencia internacional técnica y sobre la iniciativa de ley no. 6675 sobre la introducción de reformas al código fiscal de Ucrania para asegurar la transparencia pública de información sobre el financiamiento de asociaciones públicas y la utilización de asistencia internacional técnica, ¶ 34, VC Opinión No. 912/2018, OSCE/ODIHR Opinión No. NGO-UKR/321/2018 (16 mar. 2018).

²¹ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe sobre el derecho a la libertad de asociación, ¶ 16, U.N. Doc. A/HRC/20/27 (21 mayo 2012).

²² Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 27, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

²³ David Kaye (Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión), Informe sobre su misión a Tajikistan, ¶ 82, U.N. Doc. A/HRC/35/22/Add.2 (13 oct. 2017); Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el uso de legislación nacional para regular las actividades de defensores derechos humanos, ¶ 86, U.N. Doc. A/67/292 (10 ago. 2012).

libertad de asociación como una restricción ilegal por no ser prevista por la ley. Este asunto, por determinarse con base al derecho interno guatemalteco, queda fuera del alcance de este análisis.

Suponiendo sin conceder, que el Decreto 4-2020 haya sido aprobado y expedido correctamente, contiene varios artículos que plantean preguntas sobre si las restricciones a la libertad de asociación son articuladas de forma suficientemente clara para ser consideradas como “previstas por la ley”. Esto se discutirá en las secciones siguientes.

2. En interés de un propósito claramente establecido en el artículo 22.2 del PIDCP

Con respecto al segundo elemento de la regla, la restricción debe ubicarse en una de las justificaciones admisibles en el artículo 22.2 del PIDCP. En este caso, la justificación relevante invocada por el Decreto 4-2020 para las restricciones es el orden público. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que para ser válidas, las justificaciones basadas en la seguridad nacional y el orden público deben abordar “un peligro real, y no solo hipotético” que requiere la restricción del derecho fundamental para evitar la amenaza, porque “medidas menos drásticas no bastarían para lograr este propósito”.²⁴ De manera similar, el órgano experto en derechos humanos y el Estado de derecho del Consejo de Europa, la Comisión de Venecia, ha declarado en sus directrices guadoras que “se debe entender que las justificaciones basadas en el orden público involucran un interés en prevenir conductas violentas inminentes”.²⁵ En pocas palabras, una justificación del orden público debe cumplir con el alto estándar de demostrar la necesidad concreta de la restricción. En las siguientes secciones se discutirá si las disposiciones del Decreto 4-2020 invocan debidamente una justificación de orden público.

²⁴ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 28, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009). Ver también Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, ¶ 6, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 mayo 2004); Comité de Derechos Humanos, *Mikhailovskaya v. Belarus*, Comunicación No. 1993/2010, ¶ 7.3, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1993/2010 (26 ago. 2014).

²⁵ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) & Oficina para Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, por sus siglas en inglés) de la OSCE, Directrices sobre la Libertad de Asamblea, ¶ 131, CDL-AD(2019)017 (8 jul. 2019) (“*public order grounds should be understood to involve an interest in preventing imminent violent conduct*”). Ver también Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) & Oficina para Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, por sus siglas en inglés) de la OSCE, Dictamen conjunto sobre el proyecto de ley núm. 6674 sobre la introducción de cambios en algunos actos legislativos para garantizar la transparencia pública de la información sobre la actividad financiera de las asociaciones públicas y el uso de la asistencia técnica internacional; Y sobre el proyecto de ley n. ° 6675 sobre la introducción de cambios en el código tributario de Ucrania para garantizar la transparencia pública de la financiación de las asociaciones públicas y del uso de la asistencia técnica internacional, ¶ 36, CDL-AD(2018)006, VC Opinion No. 912/2018 (12 Mar. 2018).

3. Necesarias en una sociedad democrática

Finalmente, y en relación con el tercer elemento, el Comité de Derechos Humanos ha explicado que la noción de una “sociedad democrática” significa una sociedad en la que las asociaciones pueden, “de forma pacífica, prom[over] ideas que no necesariamente son vistas favorablemente por el gobierno o por la mayoría de la población”.²⁶ En otras palabras, las restricciones deben respetar la libertad de expresión y no ser utilizadas para suprimir disidencia. Además, para que una restricción sea “necesaria en una sociedad democrática” (énfasis agregado), la restricción debe ser proporcional a su objetivo. Basándose en la jurisprudencia de la Corte IDH y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en un análisis de la legislación nacional que regula las actividades de los defensores y organizaciones de derechos humanos, la Relatora Especial de la ONU sobre defensores de derechos humanos expuso que “el principio de necesidad exige al Estado demostrar que el resultado deseado es necesario y que la ley de que se trata es el mejor medio disponible para lograr ese resultado [y] . . . demostrarse que el efecto de la ley es lo más ajustado posible, y por ello que menoscaba lo menos posible el ejercicio de los derechos afectados”.²⁷ Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que las libertades de asociación y expresión son la piedra angular sobre las cuales la democracia se construye y, por lo tanto, deben recibir la “máxima protección posible”.²⁸ En pocas palabras, la necesidad también se mide en relación a la proporcionalidad del riesgo.

Los controles y requisitos impuestos por el Decreto 4-2020 a las ONG carecen de claridad y precisión, otorgan discreción al gobierno para restringir la libertad de asociación sin establecer cómo ayuda advertir una amenaza real al orden público, no aplican los medios menos intrusivos para hacerlo, y arriesgan debilitar la sociedad democrática al reducir el pluralismo. Las restricciones impuestas a la libertad de asociación en el Decreto 4-2020 ponen a Guatemala en grave riesgo de violar sus obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos.

²⁶ Comité de Derechos Humanos, *Mikhailovskaya v. Belarus*, Comunicación No. 1993/2010, ¶ 7.3, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1993/2010 (26 ago. 2014).

²⁷ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el uso de legislación nacional para regular las actividades de defensores derechos humanos, ¶¶ 70-71, U.N. Doc. A/67/292 (10 ago. 2012).

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *López Lone y Otros v. Honduras*, Sentencia, ¶ 160, 5 Oct. 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Ver también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva, ¶ 4, O.A.S. Ser.A/OC-5/85 (13 nov. 1985).

B. El Decreto 4-2020 pretende una intromisión e intrusión indebida del Estado en los asuntos de las ONG que restringe la libertad de asociación.

1. *La facultad del Gobierno para cancelar organizaciones en virtud de los artículos 13, 16 y 21 del Decreto 4-2020 carece de estándares de protección del debido proceso*

Los artículos 13, 16 y 21 de las Reformas amplían las facultades del gobierno para cancelar organizaciones. Anteriormente bajo la Ley de ONG, solo un tribunal competente podía ordenar la cancelación de una organización, asegurando así que las partes afectadas tuvieran acceso a un tribunal imparcial y al debido proceso.²⁹ Sin embargo, las Reformas crean varios supuestos nuevos para la cancelación involuntaria por parte del poder ejecutivo de forma discrecional. El artículo 13 de las Reformas establece que “si una ONG utiliza donaciones o financiamientos externos para alterar el orden público, será inmediatamente cancelada en el Registro de Personas Jurídicas (“REPEJU”) del Ministerio de Gobernación”.³⁰ De forma similar, el artículo 16 dice que “todo incumplimiento a lo estableciendo en el presente Decreto, dependiendo a la gravedad del caso, será motivo de la imposición de sanciones administrativas, incluida la cancelación” según lo resuelva el Ministro de Gobernación.³¹ Además, el REPEJU puede cancelar a las ONG por no cumplir con sus propios estatutos,³² y el artículo 21 expone que las organizaciones “pueden disolverse por acuerdo de la autoridad respectiva, a pedido del Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de

²⁹ Decreto 02-2003 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, art. 19(c), 18 feb. 2003, Diario de Centroamérica, 24 feb. 2003, at 2 (“Disolución: Las Organizaciones No Gubernamentales podrán disolverse por las siguientes causas ... (c) Por disposición legal o resolución de tribunal competente”).

³⁰ Decreto 4-2020, art. 13 (modificando artículo 15 del Ley de ONG sobre financiamiento) (“Ninguna donación financiamiento externo puede usarse para realizar actividades que alteren el orden público en el territorio nacional. Si una ONG utiliza donaciones o financiamientos externos para alterar el orden público, será inmediatamente cancelada en el Registro de Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación y sus directivos responsables, será imputados conforme a la legislación penal y civil vigente, en el entendido que la ONG cancelada no podrá operar bajo esa denominación.”).

³¹ Decreto 4-2020, art. 16 (modificando artículo 22 del Ley de ONG sobre la cancelación ONG) (“[S]e inscriben conforma la presente Ley; todo incumplimiento a lo estableciendo en el presente Decreto, dependiendo a la gravedad del caso, será motivo de la imposición de sanciones administrativas, incluida la cancelación. El proceso de cancelación se desarrolla en el reglamento, y debe considerar otorgar audiencia. Contra la resolución de cancelación cabe el recurso de revocatoria, el cual resuelve el Ministro de Gobernación.”).

³² Decreto 4-2020, art. 16 (modificando artículo 22 del Ley de ONG sobre la cancelación ONG) (“El Registro de Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación podrá actuar a instancia de parte o de oficio a cualquier violación a la normativa contemplada en esta Ley a efecto de que las Organizaciones No Gubernamentales se circunscriban a cumplir con sus estatutos, caso contrario podrá resolver su cancelación.”).

Cuentas o Ministerio de Gobernación, cuando se compruebe que sus actividades son contrarias a la ley y al orden público”.³³

La cancelación sin la voluntad de la ONG (“la cancelación involuntaria”) presenta dos potenciales violaciones a la libertad de asociación; primero, que la cancelación involuntaria por si es una medida extremadamente severa y segundo, que los motivos para cancelar una organización son demasiado amplios y vagos.

(a) La cancelación involuntaria de organizaciones es una medida severa y desproporcional

Los organismos y expertos internacionales de derechos humanos han sostenido sistemáticamente que “[l]a suspensión y la disolución involuntaria son tal vez las sanciones más graves que las autoridades pueden imponer a una organización [y] deben utilizarse únicamente cuando sean insuficientes otras medidas menos restrictivas, y deben regirse por los principios de proporcionalidad y necesidad”.³⁴ En todo caso, organizaciones sujetas a una cancelación involuntaria deben tener el derecho de apelar las decisiones relacionadas con la suspensión o disolución ante un tribunal independiente e imparcial.³⁵

A través del procedimiento de comunicación directa, un mecanismo a través del cual la ONU puede revisar alegaciones específicas de violaciones de derechos humanos por parte de un Estado, los relatores especiales de la ONU sobre libertad de asociación, libertad de expresión y defensores de derechos humanos han expresado su preocupación sobre leyes nacionales que otorgan a gobiernos el poder de disolver organizaciones por “motivos amplios y vagos”.³⁶ En comunicaciones con Sierra Leona, la República Democrática del Congo y Egipto, estos expertos en derechos humanos recordaron a los Estados que la cancelación involuntaria “solo debería ser posible cuando existe un peligro claro e inminente”.³⁷ En casos en los cuales las leyes no articulan

³³ Decreto 4-2020, art. 21 (modificando artículo 25 del Código Civil).

³⁴ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe comparativo sobre los entornos propicios para las asociaciones y las empresas, ¶ 38, U.N. Doc. A/70/266 (4 ago. 2015). Ver también Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe sobre el derecho a la libertad de asociación, ¶ 75, U.N. Doc. A/HRC/20/27 (21 mayo 2012).

³⁵ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe comparativo sobre los entornos propicios para las asociaciones y las empresas, ¶ 38, U.N. Doc. A/70/266 (4 ago. 2015).

³⁶ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Árabe de Egipto, pág. 7, OL EGY 14/2016 (22 nov. 2016) (“*broad and vague grounds*”).

³⁷ “*Should only be possible when there is a clear and imminent danger.*” Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Comunicación a la República de Sierra Leona, pág. 8, OL SLE 1/2018 (22 feb. 2018); Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación

claramente otras sanciones salvo la cancelación, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que “la disolución forzada [de una asociación que] violó los requisitos de la Ley de ONG” constituye una aplicación indiscriminada que viola el principio de proporcionalidad y libertad de asociación.³⁸

Además, los relatores especiales de la ONU sobre libertad de expresión, libertad de asociación y defensores de los derechos humanos señalaron, en una comunicación a Egipto sobre reformas propuestas a su ley de ONG, que los procedimientos de disolución no deben ocurrir a través de “un procedimiento acelerado”. De forma complementaria, los expertos en derechos humanos declararon que “tales medidas solo deben ser tomadas por tribunales independientes”.³⁹ Esto es consistente con la obligación de los Estados de garantizar “que no se permita discriminación alguna en la aplicación” del derecho.⁴⁰

Los artículos 13 y 16 del Decreto 4-2020 permiten la disolución de organizaciones sin acceso a los tribunales. El artículo 13 permite a REPEJU, una dependencia del Ministerio de Gobernación, y al Ministro de Gobernación, un puesto del gabinete nombrado por el Presidente, cancelar organizaciones. Este nivel de poder discrecional concentrado en la rama ejecutiva es preocupante en un país que experimentó un conflicto armado de cuatro décadas en el cual los derechos civiles y políticos fueron severamente restringidos y el Estado declaró que un grupo entero de ciudadanos eran “enemigos internos” basados en discriminación étnica.⁴¹

de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Democrática del Congo, pág. 4, U.N. Doc. OL COD 2/2017 (15 nov. 2017); Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Árabe de Egipto, pág. 7, OL EGY 14/2016 (22 nov. 2016).

³⁸ *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, ¶¶ 82, 92, No. 37083/03, T.E.D.H. (8 oct. 2009) (“*In the present case, forced dissolution was the only sanction available under the domestic law in respect of public associations found to have breached the requirements of the NGO Act and, accordingly, this sanction could be applied indiscriminately without regard to the gravity of the breach in question. The Court considers that a mere failure to respect certain legal requirements on internal management of NGOs cannot be considered such serious misconduct as to warrant outright dissolution. Therefore, even if the Court were to assume that there were compelling reasons for the interference, it considers that the immediate and permanent dissolution of the Association constituted a drastic measure disproportionate to the legitimate aim pursued.*”).

³⁹ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Árabe de Egipto, pág. 7, OL EGY 14/2016 (22 nov. 2016) (“*[S]uch measures should only be taken by independent courts*”).

⁴⁰ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el uso de legislación nacional para regular las actividades de defensores derechos humanos, ¶ 86, U.N. Doc. A/67/292 (10 ago. 2012). Ver también Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 660 U.N.T.S. 241 (7 mar. 1966) (entrada en vigor 4 ene. 1969) (ratificada por Guatemala 18 ene. 1983).

⁴¹ Ver Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala Memoria del Silencio: Tomo V, Conclusiones y Recomendaciones, ¶¶ 9, 11, 15, 24, 31, 58, 61 (informe final de la Comisión de la Verdad auspiciado por la ONU discutiendo la represión civil y político legislado y la designación por el gobierno al pueblo “maya” como “enemigo interno del Estado”).

Por otro lado, en una comunicación de 2015 al gobierno de Kazajstán, los relatores especiales de la ONU expresaron su preocupación respecto a que una disposición en una nueva ley sobre “organizaciones no comerciales” permitiera el cierre de ONG por el incumplimiento de los requisitos de informes administrativos.⁴² De manera similar, al revisar prácticas estatales sobre la implementación de la libertad de asociación, la Relatora Especial de la ONU sobre defensores de los derechos humanos condenó “legislación que regula las ONG [que permite al] gobierno [disolver] organizaciones de la sociedad civil por haberse apartado de los objetivos para los que habían sido creadas o no haberlos cumplido plenamente”⁴³ por ejemplo, sus estatutos. Además, afirmó que se deben proporcionar como primera medida, advertencias y oportunidades para aplicar medidas correctivas por la falta de presentación de informes o el cumplimiento de otras disposiciones de la ley.⁴⁴

En este caso, aunque el texto del Artículo 16 del Decreto 4-2020 pareciera hablar de la cancelación como una de varias sanciones, es la única sanción específicamente prevista en el texto, autorizando al gobierno a cancelar a las ONG en primera instancia por incumplimiento de las leyes administrativas o las propias normas internas de la ONG. Además, el texto no aporta ninguna orientación en relación a cuales situaciones sería aplicable la decisión de cancelar una ONG. Esto implica que es posible que las ONG no sean notificadas con anterioridad de cualquier infracción, por lo tanto, no puedan tomar medidas correctivas, y no se les otorgue una oportunidad de oponerse a la cancelación ante un tribunal imparcial. Es decir, se les niega un debido proceso para evitar la cancelación involuntaria. La posibilidad de que se imponga una sanción severa por infracciones administrativas menores significa que la disposición no es proporcional y probablemente restringe indebidamente la libertad de asociación.

(b) La invocación del orden público como justificación para la cancelación en el Decreto 4-2020 es vaga y demasiado amplia

Como se discutió anteriormente, las restricciones permitidas a la libertad de asociación se circunscriben a las justificaciones enumeradas en el artículo 22.2 del PIDCP: seguridad nacional, seguridad pública, orden público, protección de la salud o la moral pública, y la protección de los

⁴² Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República de Kazajstán, pág. 2-3, KAZ 3/2015 (6 oct. 2015).

⁴³ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 84, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

⁴⁴ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 118, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

derechos y libertades de los demás. De estos, el Decreto 4-2020 invoca solamente la justificación del orden público.

No se puede invocar la justificación del orden público para validar automáticamente las restricciones a la libertad de asociación. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha aclarado en sus resoluciones que “la legislación concebida para garantizar la seguridad y el orden públicos [debe] conten[er] disposiciones claramente definidas”.⁴⁵ Esto es congruente con el principio de legalidad, que requiere que las leyes se formulen “con suficiente precisión para permitir que el ciudadano regule [su] conducta”.⁴⁶

Los artículos 13 y 21 de las Reformas, que prevén la cancelación de una organización por “alterar el orden público”, no definen con suficiente precisión los criterios para que las organizaciones y sus miembros entienden con antelación si su conducta “altera el orden público”. El “orden público” no está definido en las Reformas, la Ley de ONG, el Código Civil o la Constitución. La Ley de Orden Público de Guatemala, que regula la declaración de estados de emergencia, tampoco proporciona una definición clara, pero establece en el artículo 1: “Esta ley se aplicará en los casos de invasión del territorio nacional de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado”.⁴⁷ No está claro si las situaciones descritas forman la lista exhaustiva de situaciones en que se aplicarían la interpretación de la “alteración del orden público” en el Decreto 4-2020, o si el término tenga otra definición para el decreto. Sin una definición clara de qué tipos de conducta pueden considerarse que “alteran el orden público”, la aplicación de las Reformas está abierta a la discreción y al posible abuso por parte del Ministerio de Gobernación.

Una actividad que posiblemente puede interpretarse como “alterar el orden público” son las protestas sociales. Según el registro oficial, durante el debate del 11 de febrero de 2020 sobre la Iniciativa 5257 en el Congreso, varios representantes plantearon explícitamente la posibilidad de que esta disposición sea lo suficientemente amplia como para aplicarse a las protestas o huelgas públicas.⁴⁸ Estos comentarios causan preocupación de que una intención de las reformas pueda ser discriminatoria y tratar de silenciar la voz de la oposición. Sin embargo, Guatemala está vinculada por el precedente de la Corte IDH de que las libertades de asociación y expresión, ejercidas a través de protestas pacíficas, deben recibir la “máxima protección posible”, como fue

⁴⁵ Consejo de Derechos Humanos Res. 22/6, Protección de los defensores de los derechos humanos, ¶ 4, U.N. A/HRC/RES/22/6 (12 abr. 2013).

⁴⁶ *The Sunday Times v. the United Kingdom*, ¶ 49, No. 6538/74, T.E.D.H. (26 abr. 1979). Ver también Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Opinión sobre ley federal no. 126-FZ sobre reformas a ciertos decretos legislativos, ¶ 41, Opinion 814/2016, CDL-AD(2016)020 (13 jun. 2017).

⁴⁷ Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, art. 1 (9 dic. 1965).

⁴⁸ Congreso de la República de Guatemala, Diario de Sesiones, pp. 83-86 (11 Feb. 2020).

recientemente articulado en el caso *López Lone y Otros v. Honduras*, sobre protestas en ese país después del golpe de Estado en 2009.⁴⁹

En resumen, las disposiciones de cancelación involuntaria del Decreto 4-2020 no cumplen con los principios de legalidad y proporcionalidad y corren el riesgo de debilitar la necesaria naturaleza pluralista de una sociedad democrática.

2. La supervisión gubernamental de las actividades de las ONG de acuerdo con los estatutos internos de la organización es una intrusión innecesaria

El propósito declarado del Decreto 4-2020 en su preámbulo es asegurar que las “las organizaciones no lucrativas se desempeñen de conformidad con sus estatutos” y que las ONG “obligatoriamente rindan cuentas de sus gestiones y actividades para las que fueron creadas . . . estableciendo claramente su actuar con base a sus estatutos y no se dediquen a actividades sesgadas”.⁵⁰ Este objetivo proporciona un contexto importante para entender el objetivo de los artículos 4, 16 y 19 que instruyen al gobierno a monitorear el funcionamiento interno de las organizaciones.

El artículo 4 reforma la Ley de ONG para exigir a las ONG que identifiquen su propósito organizativo como una categoría específica, entre una organización benéfica, una asociación deportiva, una organización de investigación o un grupo de presión. Los artículos 16 y 19 recuerdan el preámbulo del Decreto 4-2020 y permiten que el REPEJU actúe por su propia cuenta para cancelar las ONG que no “se circunscriban a cumplir con sus estatutos”⁵¹ y recurren al Ministerio de Gobernación, al SAT, y a la CGC para “vigilar por que los bienes de las fundaciones y las ONG se empleen conforme a su destino” y para denunciar cualquier acto identificado como contrario a la ley o al orden público.⁵²

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *López Lone y Otros v. Honduras*, Sentencia, 5 oct. 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), ¶ 160.

⁵⁰ Decreto 4-2020, Preámbulo (“Considerado: Que es necesario establecer que las organizaciones no lucrativas se desempeñen de conformidad con sus estatutos, con la transparencia del caso mediante la inscripción en las distintas entidades del Estado que tengan relación con sus fines, para que obligatoriamente rindan cuentas de sus gestiones y actividades para las que fueron creadas y evitar con ello la utilización de los recursos con que cuenten, sin importar su procedencia, que puede ser nacional o extranjera, estableciendo claramente su actuar con base a sus estatutos y no se dediquen a actividades sesgadas para el cual fueron creadas, facilitándoles con ello el cumplimiento de sus fines y objetivos.”).

⁵¹ Decreto 4-2020, art. 16 (“El Registro de Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación podrá actuar a instancia de parte o de oficio a cualquier violación a la normativa contemplada en esta Ley a efecto de que las Organizaciones No Gubernamentales se circunscriban a cumplir con sus estatutos, caso contrario podrá resolver su cancelación.”).

⁵² Decreto 4-2020, art. 19 modificando artículo 20, párrafo 2 del Código Civil (“El Ministerio de Gobernación y la Superintendencia de Administración Tributaria, así como la Contraloría General de Cuentas, si corresponde, deberán vigilar por que los bienes de las fundaciones y las ONG se empleen conforme a su destino. Si identifican un acto reñido con la ley y el orden público, presentarán las denuncias correspondientes.”).

La independencia y la no injerencia en los asuntos internos de las organizaciones son elementos esenciales para la plena realización de la libertad de asociación. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoció la universalidad de este principio en una resolución sobre defensores de derechos humanos expresando que “las obligaciones de información impuestas a los individuos, los grupos y las instituciones no [deben] inhib[ir] su autonomía funcional”.⁵³ El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha observado que los gobiernos a menudo usan “[el pretexto de] la rendición de cuentas . . . para someter a un examen exhaustivo los asuntos internos de las asociaciones, como forma de intimidación y hostigamiento”.⁵⁴ La importancia de esta observación fue reiterada por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, quien declaró que “los Estados no deben interferir en la gestión ni en las actividades internas de las ONG”.⁵⁵ El monitoreo estatal excesivo y la intromisión en los asuntos internos de organizaciones puede suprimir voces críticas y debilita el debate democrático.

Los sistemas europeo y africano de derechos humanos han desarrollado aún más la comprensión del derecho de las asociaciones a estar libres de interferencias de los Estados. Al analizar la libertad de asociación en el contexto de un sindicato, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que la libertad de asociación “implica . . . el derecho [de las organizaciones] a elaborar sus propias normas, a administrar sus propios asuntos”.⁵⁶ Complementariamente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos afirma que los Estados “no tendrán como objetivo verificar el cumplimiento de las asociaciones con sus propios procedimientos internos”.⁵⁷ En este sentido, “garantizar que [las reglas de la organización] se respeten debería depender principalmente del criterio de la propia asociación y sus miembros, y no de las autoridades públicas”.⁵⁸

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también dijo que “las mejores prácticas dictan que los Estados no deben juzgar la finalidad de una asociación cuando se inscriba en el registro, siempre y cuando se ajuste al

⁵³ Consejo de Derechos Humanos Res. 22/6, Protección de los defensores de los derechos humanos, ¶ 9, U.N. A/HRC/RES/22/6 (12 abr. 2013).

⁵⁴ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe la financiación de las asociaciones y la celebración de reuniones pacíficas, ¶ 38, U.N. Doc. A/HRC/23/39 (24 abr. 2013).

⁵⁵ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 121, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

⁵⁶ *Cheall v. the United Kingdom*, No. 10550/83, T.E.D.H. Dec. & Rep. 42, at 178, 185 (13 mayo 1985).

⁵⁷ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Libertades de Asociación y Asamblea en África ¶¶ 34-35 (2017) (“[S]hall not aim at verifying the compliance of associations with their own internal Procedures.”).

⁵⁸ *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, ¶ 78, No. 37083/03, T.E.D.H. (8 oct. 2009) (“[I]t should be primarily up to the association itself and its members, and not the public authorities, to ensure that [the rules of the organization] are observed.”).

derecho internacional”.⁵⁹ Esto fue repetido por otros relatores especiales en un procedimiento de comunicación a Indonesia con respecto a un proyecto de ley sobre “organizaciones sociales”. En ese caso, los expertos en derechos humanos le recordaron a Indonesia que “el derecho a la libertad de asociación también implica la capacidad de [organizaciones] para llevar a cabo sus actividades libremente y estar protegidos de interferencias indebidas”.⁶⁰ En el caso de un proyecto de ley similar en la República Democrática del Congo, los relatores especiales de la ONU declararon que las asociaciones “deberían ser libres de determinar sus estatutos, estructura y actividades... y libres de cualquier interferencia del Estado”.⁶¹ Más recientemente, en el caso de la nueva regulación de las ONG en Sierra Leona, los expertos en derechos humanos de la ONU expresaron su preocupación de que limitar “el alcance de [las] actividades permitidas [de las ONG]... podría poner en peligro [su] independencia”.⁶² En respuesta a las preocupaciones sobre un proyecto de ley de ONG en Kenia, los relatores especiales de la ONU opinaron que el monitoreo gubernamental de las organizaciones, con “una estrecha supervisión presidencial de la [autoridad de registro] podría resultar en una interferencia indebida en los asuntos de la sociedad civil”.⁶³ En el caso del proyecto de ley de Egipto sobre las ONG, los relatores especiales de la ONU también recordaron al gobierno su obligación positiva bajo el PIDCP “de tomar medidas positivas para establecer y mantener un entorno propicio”⁶⁴ para la plena realización de la libertad de asociación.

En el caso del Decreto 4-2020, el artículo 16 ordena que el gobierno vigile el cumplimiento de los estatutos internos de las ONG. Esta restricción inmiscuye al gobierno en los asuntos internos de las ONG sin limitación. Como han expresado reiteradamente los sistemas de derechos humanos

⁵⁹ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe comparativo sobre los entornos propicios para las asociaciones y las empresas, ¶ 27, U.N. Doc. A/70/266 (4 ago. 2015).

⁶⁰ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República de Indonesia, pág. 3-4, IDN 11/2012 (31 ago. 2012) (“[T]he right to freedom of association also entails the ability of its members to conduct its activities freely and to be protected from undue interference.”).

⁶¹ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Democrática del Congo, pág. 3, U.N. Doc. OL COD 2/2017 (15 nov. 2017) (“*Nous sommes d’avis que les membres d’une association devraient être libres de déterminer les statuts, la structure et les activités de celle-ci et de prendre leurs décisions à l’abri de toute ingérence de l’État.*”).

⁶² Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Comunicación a la República de Sierra Leona, pág. 2, OL SLE 1/2018 (22 feb. 2018) (“*The scope of their permissible activities . . . could place their independence in jeopardy.*”).

⁶³ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República de Kenia, pág. 3, KEN 8/2013 (15 nov. 2013) (“[C]lose[] Presidential oversight of the [registration authority] could result in an undue interference in civil society affairs.”).

⁶⁴ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Árabe de Egipto, pág. 6, OL EGY 14/2016 (22 nov. 2016) (“[T]o take positive measures to establish and maintain an enabling environment.”).

europeo, africano y universal, la libertad de asociación también da derecho a las ONG a gestionar independientemente sus propios asuntos. El hecho de que una ONG siga siempre los procedimientos internos establecidos en sus estatutos o de que sus objetivos legítimos evolucionen con el tiempo no es asunto del Estado. Además, la cancelación involuntaria por desviaciones internas es una sanción significativamente desproporcional. Además, la intimidación generada por la vigilancia estatal de las ONG, bajo la amenaza de cancelación, puede tener un efecto paralizante grave en la participación de las ONG en la vida cívica.

El artículo 4 de las Reformas obliga a las organizaciones a clasificarse en categorías específicas y ordena al gobierno que controle que las actividades de las ONG cumplan estrictamente con el concepto indefinido de esa categoría. Esta restricción no tiene un alcance limitado y no es necesaria para una sociedad democrática. Las ONG siguen estando plenamente sujetas a la legislación guatemalteca para perseguir fines lícitos, por lo que no son necesarias otras restricciones imprecisas que arriesgan una aplicación arbitraria. Asimismo, una organización puede desarrollar sus actividades con el tiempo más allá de su propósito o estatutos originales, pero siempre dentro del marco legal guatemalteco. Por ejemplo, es concebible que una organización de investigación en temas de salud desarrolle un programa de caridad para abordar los problemas de salud identificados en su investigación, o participe en actividades de cabildeo sobre políticas de salud cuando sea relevante, aunque estas actividades no fueron previstas en sus fines originales. Esto es aún más importante en el caso de las voces críticas, como las organizaciones anticorrupción y de derechos humanos que pueden ser atacadas con base a sus actividades que incomodan al gobierno. La misma organización de investigación hipotética, luego podrá decidir sumarse a un acto político, como una protesta social. Lejos de proteger las libertades fundamentales o la democracia, estas disposiciones del Decreto 4-2020 imponen restricciones inapropiadas a la libertad de asociación y desalientan a las organizaciones a participar en la resolución creativa de problemas.

Con respecto al llamado del artículo 19 al SAT y a la CGC a monitorear las actividades de las ONG, como se discutió anteriormente, la invocación del “orden público” para justificar las restricciones a la libertad de asociación, especialmente la cancelación involuntaria de organizaciones, debe cumplir con el alto estándar de proporcionalidad y contemplar los medios menos restrictivos para lograr un propósito necesario para una sociedad democrática. En el artículo 19, el concepto de “orden público” no está mejor definido que las demás disposiciones del Decreto 4-2020 ya discutidas y podrá constituir una restricción inadmisibles. Por lo tanto, la restricción contenida en el artículo 19 podrá constituir una restricción inadmisibles de la libertad de asociación.

3. El control gubernamental sobre el financiamiento extranjero en el artículo 13 de las Reformas crea un efecto disuasivo en las actividades de las ONG

El acceso a financiamiento es un elemento esencial en el ejercicio de la libertad de asociación. La comunidad internacional, representada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha reconocido que el derecho de asociación comprende el derecho de “solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger [el derecho] por medios pacíficos”.⁶⁵ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido de manera similar que dada la “importancia del financiamiento para las ONG, la falta de acceso a financiamiento equivale a impedir que la ONG exista, porque se le impide llevar a cabo sus actividades”.⁶⁶ Al analizar la libertad de asociación, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación declaró que “[t]odas las asociaciones, estén o no registradas, deben disfrutar del derecho a recabar y obtener financiación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales”.⁶⁷

La cuestión del acceso a financiamiento, en particular el financiamiento extranjero, ha sido discutida en detalle por los organismos de derechos humanos. En una opinión sobre el proyecto de ley de Hungría sobre financiamiento extranjero para ONG, la Comisión de Venecia sostuvo que “revelar la identidad de todos los patrocinadores, incluidos los menores, es... excesivo y también innecesario... Estos patrocinadores difícilmente pueden tener una influencia importante en la organización relevante y por lo tanto, no hay una razón legítima y la necesidad de su inclusión en la lista disponible al público”.⁶⁸ De manera similar, en una comunicación con Indonesia en relación a su ley sobre organizaciones, los relatores especiales de la ONU declararon que una disposición que requería la notificación de “cualquier apoyo/donación de ciudadanos

⁶⁵ G.A. Res. 53/144, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, art. 13 (8 mar. 1999) [en adelante Declaración de la ONU sobre los Defensores de Derechos Humanos]. Ver también Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 91, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009) (“El acceso a financiación, la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de solicitar, recibir y utilizar fondos, constituye un elemento inherente al derecho a la libertad de asociación. Para que las organizaciones de derechos humanos puedan realizar sus actividades es indispensable que se les permita desempeñar sus funciones sin impedimentos, entre los que cabe mencionar las restricciones a su financiación”).

⁶⁶ *Ramzanova and Others v. Azerbaijan*, ¶¶ 59, 67-69, No. 44363/02, T.E.D.H. (1 feb. 2007) (resolviendo que la incapacidad de una ONG para acceder a fondos debido a la falta de registro de la ONG por parte del estado constituía una violación de la libertad de asociación) (“[I]mportance of funding to NGOs, lack of access to funding is tantamount to preventing the NGO from existing, because it is impeded from carrying out its activities.”).

⁶⁷ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe sobre el derecho a la libertad de asociación, ¶ 68, U.N. Doc. A/HRC/20/27 (21 mayo 2012).

⁶⁸ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Opinión sobre la iniciativa de ley sobre transparencia de organizaciones que reciben apoyo financiero del extranjero, ¶ 53, Opinión 889/2017 (20 jun. 2017) (“[D]isclosing the identity of all sponsors, including minor ones, is . . . excessive and also unnecessary . . . These sponsors can hardly have any major influence on the relevant organisation and there is thus no legitimate reason and necessity for their inclusion in the list available to the public.”).

y/o instituciones extranjeras” les causó “seria preocupación” de que la disposición sea contradictoria a las obligaciones de Indonesia bajo el PIDCP.⁶⁹ Los expertos explicaron que las disposiciones podrían “obstaculizar el trabajo legítimo de derechos humanos” y declararon que “las asociaciones también deberían tener la posibilidad de acceder a fondos libremente y sin obstáculos indebidos”.⁷⁰ En una comunicación con Sierra Leona, los relatores especiales de la ONU concluyeron que un requisito para que las organizaciones informaran al Ministerio de Justicia dentro de los diez días posteriores a la recepción de los fondos de “la fuente y la naturaleza de los fondos y proporcionen detalles específicos de cómo y cuándo serán utilizados” podría tener un efecto de disuasión inaceptable sobre las libertades fundamentales de las organizaciones.⁷¹ En un análisis de prácticas estatales, la ONU también expresó su preocupación que las restricciones al financiamiento extranjero que citan “la prevención del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo” como justificaciones “a menudo meramente retóricas y que el objetivo sea limitar las actividades de los defensores”.⁷²

En el caso de Guatemala, el artículo 13 del Decreto 4-2020, que modifica el artículo 15 de la Ley de ONG sobre financiamiento, impone los mismos requisitos que los organismos internacionales de derechos humanos han determinado restringen indebidamente la libertad de asociación. El artículo 13 requiere a las ONG “informar al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando [reciben] donaciones y financiamientos de fuente externa, dentro de los treinta días siguientes a su recepción, acerca de las cantidades recibidas, procedencia y destino”.⁷³ Además, el artículo 10 de las Reformas ordena la creación de un registro público de toda la información relativa a las ONG, “sin limitación”. Esta disposición podría perjudicar los intereses de privacidad de los donantes, incluyendo pequeños donantes extranjeros cuya información se divulga en virtud del artículo 13. Dado que se determinó que restricciones muy similares en Hungría e Indonesia violaban la libertad de asociación, es probable que el artículo 13 del Decreto 4-2020 también viole la libertad de asociación.

⁶⁹ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República de Indonesia, págs. 3-4, IDN 11/2012 (31 ago. 2012).

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ David Kaye (Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión), Informe sobre su misión a Tayikistán, ¶ 56, U.N. Doc. A/HRC/35/22/Add.2 (13 oct. 2017).

⁷² Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre los elementos que son necesarios para que los defensores puedan trabajar en un entorno seguro y propicio, ¶ 69, U.N. Doc. A/HRC/25/55 (23 dic. 2013).

⁷³ Decreto 4-2020, art. 13 (“En los casos en que las Organizaciones No Gubernamentales reciban donaciones y financiamiento nacionales o extranjeras, cualquiera que sea su destino, las ONG tienen que . . . informar al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando sean donaciones y financiamientos de fuente externa, dentro de los treinta días siguientes a su recepción, acerca de las cantidades recibidas, procedencia y destino.”).

El trato discriminatorio en obligar la presentación de informes por financiamiento extranjero que no se requiere para financiamiento nacional plantea una pregunta sobre el verdadero propósito de artículo 13. Del mismo modo, no existe un requisito de informe similar para las empresas que reciben inversiones extranjeras, creando una discriminación específica hacia las ONG que reciben fondos extranjeros.⁷⁴ El Ministerio de Relaciones Exteriores no es una entidad encargada de aplicación de la ley ni un organismo de auditoría; por lo tanto, el requisito no parece abordar cuestiones fiscales o legales relacionadas con el orden público. En cambio, el motivo parece proporcionar un seguimiento político de la financiación de las ONG. Por lo tanto, la restricción no parece encajar bajo uno de los motivos permitidos por el artículo 22.2 del PIDCP y no es necesario para una sociedad democrática. Además, como en los casos de Hungría e Indonesia, este requisito no tiene un umbral mínimo que active la obligación de informar. En consecuencia, el artículo 13 crea una carga desproporcional sobre las organizaciones pequeñas para informar sin una necesidad válida, y corre el riesgo de afectar negativamente el ejercicio pleno de la libertad de asociación.

C. Establecer responsabilidad penal y civil para los directores de ONG que usan fondos extranjeros es discriminatorio e inhibe el acceso a fondos internacionales

Además de los requisitos de información para el financiamiento externo discutidos anteriormente, el artículo 13 del Decreto 4-2020 reforma la Ley de ONG para que “si una ONG utiliza donaciones o financiamientos externos para alterar el orden público, será inmediatamente cancelada . . . y sus directivos responsables, será imputados conforme a la legislación penal y civil”.⁷⁵

En general, la imposición de responsabilidad penal para los directores de organizaciones por las acciones de la organización es desfavorecida por instancias internacionales.⁷⁶ Al abordar la criminalización basada en fuentes de financiamiento, los relatores especiales de la ONU para la libertad de asociación, la libertad de expresión y los defensores de los derechos humanos declararon en una comunicación a Kenia sobre un proyecto de ley que, “ninguna ley debería penalizar o deslegitimar actividades en defensa de los derechos humanos por razón del origen

⁷⁴ En general, empresas solo son obligadas a registrarse con el Registro Mercantil y la Superintendencia de la Administración Tributaria. Ver Decreto 2-70, Código de Comercio, arts. 8, 14, 17, 218, 352, 371.

⁷⁵ Decreto 4-2020, art. 13.

⁷⁶ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe comparativo sobre los entornos propicios para las asociaciones y las empresas, ¶¶ 34, 37, U.N. Doc. A/70/266 (4 ago. 2015).

del financiamiento”.⁷⁷ Del mismo modo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha abordado directamente este tema, afirmando que “la responsabilidad no se imputará de las asociaciones a individuos o viceversa. Las infracciones cometidas por miembros particulares de asociaciones no se tomarán como motivos para penalizar a la asociación misma”.⁷⁸ La creación de responsabilidad penal para categorías muy amplias y no definidas, como “alterar el orden público”, crea el riesgo de aplicación discrecional y abusiva de sanciones penales para callar voces críticas. Como se indicó anteriormente, el Comité de Derechos Humanos ha enfatizado que es esencial para una sociedad democrática tolerar ideas disidentes.⁷⁹

En el caso de Guatemala, el Decreto 4-2020 parece crear ambos tipos de responsabilidad. Según el artículo 13, una ONG se cancela automáticamente e involuntariamente por una violación percibida, independientemente de si la supuesta acción fue realizada por un individuo sin el consentimiento de la ONG. En este sentido, las acciones de individuales son imputadas a la organización. Por otro lado, los directores de una ONG pueden ser considerados personalmente responsables de las acciones de la ONG. Estas disposiciones producen un efecto disuasivo severo en el ejercicio de la libertad de asociación. El Comité de Derechos Humanos en su examen más reciente de Guatemala destacó específicamente su preocupación por el uso “abusivo de procedimientos penales en contra de defensores, periodistas y, en particular, líderes indígenas”.⁸⁰ La preocupación del Comité era tan alta que requirió que Guatemala presente un informe anticipado sobre las acciones tomadas para corregir el problema dentro de dos años, mucho antes de su siguiente examen en cinco años.⁸¹ Al atacar a los directores de las ONG e imponerles la amenaza de persecución penal, Guatemala parece estar disuadiendo a las ONG y sus líderes de tomar medidas que se opongan al gobierno, como las protestas. Además, si se aplica esta disposición legal, la persecución de directores de ONG también sería una forma de atacar a los líderes sociales y oprimir a grupos que tienen opiniones diferentes a las del gobierno. Ambas consecuencias debilitan aún más la sociedad democrática al crear miedo a la expresión y reducir la diversidad de pensamiento.

⁷⁷ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República de Kenia, pág. 4, KEN 8/2013 (15 nov. 2013) (“[N]o law should criminalize or delegitimize activities in defence of human rights on account of the origin of funding.”).

⁷⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Libertades de Asociación y Asamblea en África ¶ 57 (2017) (“[L]iability shall not be imputed from associations to individuals or vice versa. Offenses committed by particular members of associations shall not be taken as grounds to penalize the association itself.”).

⁷⁹ Comité de Derechos Humanos, *Mikhailovskaya v. Belarus*, Comunicación No. 1993/2010, ¶ 7.3, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1993/2010, ¶ 7.3 (26 ago. 2014).

⁸⁰ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala, ¶ 36, U.N. Doc. CCPR/C/GTM/CO/4 (7 mayo 2018).

⁸¹ *Id.* ¶ 41.

Al mismo tiempo, esta disposición se centra en los receptores de fondos extranjeros para aplicar sanciones penales de una manera que no está articulada para las ONG que no reciben fondos extranjeros. Dado que no existe una razón lógica por la cual solo los directores de organizaciones que reciben fondos extranjeros deben ser sujetos específicos, el propósito parece ser disuadir a las ONG de buscar o recibir asistencia financiera extranjera.

Estos artículos invocan nuevamente el “orden público” como justificación para restringir la libertad de asociación sin proporcionar términos claramente definidos que permitan a las asociaciones y a las personas prever si sus acciones son permisibles. Por lo tanto, la disposición probablemente viola el principio de legalidad y podrá ser considerada que no está “prevista por la ley” para justificar una restricción al ejercicio de la libertad de asociación.

D. Los nuevos requisitos de registro y presentación de informes del Decreto 4-2020 no son necesarios y debilitan los baluartes de una sociedad democrática

1. Los requisitos obligatorios de registro del Decreto 4-2020 según los artículos 2, 9, 17 y 20, y la obligación de re-registro según el artículo 23, no son restricciones necesarias para un objetivo legítimo de acuerdo con artículo 22.2 del PIDCP

Las reformas a la Ley de ONG y el Código Civil en el Decreto 4-2020 requieren que todas las organizaciones se registren ante el gobierno, y están sujetas a la aprobación del gobierno, sin excepción. El artículo 2 del Decreto 4-2020 crea el artículo 1*bis* de la Ley de ONG que estipula que las ONG “para operar en Guatemala [tienen] que ser inscritas y registradas conforme a la presente Ley”.⁸² El artículo 9 del Decreto 4-2020 modifica el artículo 10 de la Ley de ONG para exigir que las ONG se registren en el REPEJU para ser reconocidas como personas jurídicas.⁸³ Del mismo modo, los artículos 17 y 20 de las Reformas, que modifican los artículos 15 y 22 del Código Civil, respectivamente, establecen que organizaciones dependen de la aprobación del gobierno, estableciendo que “las asociaciones sin finalidades lucrativas y las Organizaciones No Gubernamentales... cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva”⁸⁴ y “las fundaciones extranjeras quedan sujetas a las anteriores disposiciones en

⁸² Decreto 4-2020, art. 2 (“Las Organizaciones No Gubernamentales u ONG que se hayan constituido y registrado en otro país o territorio tienen, para operar en Guatemala, que ser inscritas y registradas conforme a la presente Ley.”).

⁸³ Decreto 4-2020, art. 9 (“Las Organizaciones No Gubernamentales para obtener su personalidad jurídica deben inscribirse en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación.”).

⁸⁴ Decreto 4-2020, art. 17 (“Las asociaciones sin finalidades lucrativas y las Organizaciones No Gubernamentales... cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva.”).

cuanto a su aprobación y funcionamiento”.⁸⁵ Además, las Reformas obligan a todas las ONG previamente registradas a someterse a un proceso de re-registro, o ser canceladas o disueltas “automáticamente”.⁸⁶

Entre todos los sistemas de derechos humanos existe un acuerdo de que la libertad de asociación “ampara igualmente a las asociaciones no registradas, lo que implica que no se debería imponer a las asociaciones ningún requisito de inscripción”.⁸⁷ Los relatores especiales de la ONU para la libertad de asociación, la libertad de expresión y los defensores de los derechos humanos enfatizaron este principio a Egipto en una comunicación sobre un proyecto de ley sobre la regulación de las ONG. Los relatores declararon que “el derecho a la libertad de asociación protege igualmente a las asociaciones que no están registradas . . . y [las asociaciones no registradas] no deberían estar sujetas a sanciones penales . . . [que son] particularmente importante cuando el procedimiento para establecer una asociación es oneroso”.⁸⁸

En relación con la no imposición de una obligación de registro, los organismos internacionales de derechos humanos hacen hincapié en que, cuando se apliquen, los procedimientos de registro deben permitir simples “procedimientos de notificación” por lo cual “las asociaciones pasan a ser personas jurídicas automáticamente, en cuanto sus fundadores notifican su creación a las

⁸⁵ Decreto 4-2020, art. 20 (“Las fundaciones extranjeras quedan sujetas a las anteriores disposiciones en cuanto a su aprobación y funcionamiento.”).

⁸⁶ Decreto 4-2020, art. 23 (“Toda las ONG que estén registradas y operando en la República de Guatemala, al momento de entrada en vigor de la ley, están obligadas a actualizar su información y cumplir con todos los requisitos de esta Ley, en un plazo no mayor de seis (6) meses ... Transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior, la ONG que no haya cumplido con la actualización de la información y con el cumplimiento de requisitos en todas las entidades que corresponde, queda automáticamente cancelada y tiene que ser disuelta.”).

⁸⁷ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe comparativo sobre los entornos propicios para las asociaciones y las empresas, ¶ 23, U.N. Doc. A/70/266 (4 ago. 2015). Ver también *Sidiropoulos and Others v. Greece*, ¶¶ 31, 47, No. 26695/95, T.E.D.H. (10 jul. 1998) (resolviendo que si la falta de registro “impide que la organización lleve a cabo sus actividades bajo la ley, el Estado incurre en una violación de la libertad de asociación”) (“[P]revents the organization from carrying out its activities under law, the state incurs in a violation of the freedom of association.”); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Libertades de Asociación y Asamblea en África ¶ 11 (2017) (“Los Estados no obligarán a las asociaciones a registrarse para que se les permita existir y operar libremente. Las asociaciones informales (de facto) no serán castigadas ni penalizadas por la ley o en la práctica por su falta de formal (de jure) estado”) (“States shall not compel associations to register in order to be allowed to exist and to operate freely. Informal (de facto) associations shall not be punished or criminalized under the law or in practice on the basis of their lack of formal (de jure) status.”); Edison Lanza (Relator Especial de la O.E.A. para la Libertad de Expresión), Protesta y Derechos Humanos, O.A.S. Doc. OEA/Ser.L/V/II, ¶ 21 (2019) (declarando que una asociación sin estructura institucional formal o forma legal está protegida bajo la libertad de asociación).

⁸⁸ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Árabe de Egipto, pág. 2, OL EGY 14/2016 (22 nov. 2016) (“[T]he right to freedom of association equally protects associations that are not registered . . . and [unregistered associations] should not be subject to criminal sanctions . . . [which] is particularly important when the procedure to establish an association is burdensome.”).

autoridades” en lugar de “procedimiento de autorización previa que implica recibir el visto bueno de las autoridades” para establecerse como una entidad legal.⁸⁹

El Consejo de Derechos Humanos ha resuelto que cuando se introducen nuevos procedimientos de registro, deben “evitar la necesidad de volver a registrar” a las ONG.⁹⁰ Esto ha sido aplicado repetidamente por relatores especiales de la ONU en comunicaciones estatales. El Relator Especial de la ONU sobre los defensores de los derechos humanos ha explicado que en “la adopción de nuevas leyes, no se debe exigir la reinscripción de todas las asociaciones ya registradas, a fin de protegerlas contra denegaciones arbitrarias o la interrupción de sus actividades”.⁹¹ Recientemente, en 2018, los relatores especiales de la ONU para la libertad de expresión y los defensores de los derechos humanos expresaron su preocupación sobre una nueva ley sobre organizaciones de la sociedad civil en Sierra Leona, que requería que las organizaciones se registraran y las organizaciones previamente registradas volvieran a registrarse, ya que sería muy oneroso para organizaciones, “especialmente para organizaciones pequeñas que no tienen las mismas capacidades y recursos financieros”.⁹²

Guatemala requiere que todas las ONG se registren con el gobierno, sin excepción de tamaño o recursos. Aunque este requisito no es nuevo y es posible que anteriormente hubiera podido ser considerado una violación a la libertad de asociación, la restricción es considerablemente más estricta en virtud del Decreto 4-2020. Anteriormente, las organizaciones no registradas podían operar en Guatemala, aunque no gozaban de ciertos derechos. Por ejemplo, las ONG internacionales que se constituían bajo las leyes de una jurisdicción extranjera podían operar en Guatemala sin necesidad de registrarse, siempre y cuando sus finanzas y obligaciones fiscales se gestionaran desde la jurisdicción extranjera. De manera similar, las organizaciones informales, como las alianzas de ONG existían sin problema y podían reunirse para coordinar actividades,

⁸⁹ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe sobre el derecho a la libertad de asociación, ¶ 58, U.N. Doc. A/HRC/20/27 (21 mayo 2012). *Ver también* Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Libertades de Asociación y Asamblea en África ¶ 12 (2017); Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el uso de legislación nacional para regular las actividades de defensores derechos humanos, ¶ 43, U.N. Doc. A/67/292 (10 ago. 2012); Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 59, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

⁹⁰ Consejo de Derechos Humanos Res. 22/6, Protección de los defensores de los derechos humanos, ¶ 8, U.N. A/HRC/RES/22/6 (12 abr. 2013).

⁹¹ Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe sobre el derecho a la libertad de asociación, ¶ 62, U.N. Doc. A/HRC/20/27 (21 mayo 2012).

⁹² Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Comunicación a la República de Sierra Leona, pág. 6, OL SLE 1/2018 (22 feb. 2018). *Ver también* Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comunicación a la República Árabe de Egipto, pág. 2, OL EGY 14/2016 (22 nov. 2016).

aunque no mantenían un personal salariado. Sin embargo, las Reformas exigen que todas las organizaciones se registren en Guatemala⁹³ y restringe el reconocimiento de la personalidad jurídica a las organizaciones registradas.⁹⁴ Por ejemplo, el artículo 15, que modifica el artículo 17 de la Ley de ONG, exige que las ONG utilicen el sistema bancario nacional y solo permitan que los fondos se depositen en cuentas que lleven el “nombre de la ONG, debidamente registrada e inscrita”.⁹⁵ Como ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la falta de financiamiento adecuado impide que las organizaciones lleven a cabo sus propósitos y constituye una violación de la libertad de asociación.⁹⁶ Además, en virtud del artículo 16 de las Reformas, como se ha señalado anteriormente, las organizaciones pueden ser sancionadas por no cumplir esos requisitos.⁹⁷ Esto excluye efectivamente la capacidad de las organizaciones informales para existir.

Las Reformas también establecen un plazo para que las ONG ya registradas se inscriban de nuevo, de acuerdo con los nuevos requisitos, o sean canceladas automáticamente,⁹⁸ una medida sumamente desproporcional, como se ha señalado anteriormente. En el caso de las organizaciones informales ya existentes, la carga financiera y administrativa de la inscripción puede obligarlas a dejar de existir. Igualmente, las ONG internacionales que antes funcionaban con cuentas bancarias en el extranjero se verían obligadas ahora a someterse al costoso proceso de reorganización de su financiación y gestión financiera. El Gobierno no ha demostrado que los costos importantes de estas restricciones sean el medio menos restrictivo de alcanzar un objetivo permisible en virtud del párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁹³ Decreto 4-2020, art. 2.

⁹⁴ Decreto 4-2020, art. 9 (modificando el artículo 10 de la Ley de ONG sobre inscripción) (“[L]as Organizaciones No Gubernamentales para obtener su personalidad jurídica deben inscribirse”). *Ver también* Decreto 4-2020, art. 18 (modificando artículo 18 del Código Civil) (“La personalidad jurídica de las asociaciones civiles es efecto del acto de su inscripción en el registro correspondiente.”).

⁹⁵ Decreto 4-2020, art. 15 (“Las Organizaciones No Gubernamentales deben obligatoriamente depositar y manejar sus fondos en los bancos del sistema nacional . . . teniendo la obligación de que las cuentas bancarias estén única y exclusivamente a nombre de la ONG, debidamente registrada e inscrita, administrando en los libros por separado las donaciones dinerarias y no dinerarias estableciendo claramente el destino de estos.”).

⁹⁶ *Ramzanova and Others v. Azerbaijan*, ¶¶ 59, 69, No. 44363/02, T.E.D.H. (1 feb. 2007).

⁹⁷ Decreto 4-2020, art. 16.

⁹⁸ Decreto 4-2020, art. 23 (“Toda las ONG que estén registradas y operando en la República de Guatemala, al momento de entrada en vigor de la ley, están obligadas a actualizar su información y cumplir con todos los requisitos de esta Ley, en un plazo no mayor de seis (6) meses. Transcurrido el plazo . . . la ONG que no haya cumplido con la actualización de la información y con el cumplimiento de requisitos en todas las entidades que corresponde, queda automáticamente cancelada y tiene que ser disuelta.”).

Los requisitos de registro y reinscripción contenidos en el Decreto 4-2020 no son proporcionales ni necesarios para una sociedad democrática, y evitan que las organizaciones informales operen. Por lo tanto, estas disposiciones podrán constituir una violación de la libertad de asociación.

2. Los requisitos de presentación de informes de los artículos 9 y 11 del Decreto 4-2020 crean una carga innecesaria y onerosa para las ONG

En las jurisdicciones que permiten u obligan que las ONG se registren con una autoridad estatal, los organismos de derechos humanos han examinado los diferentes tipos de requisitos de registro y presentación de informes, que regulan permisiblemente la libertad de asociación. Como regla general, la ONU ha declarado “que los requisitos de registro para las ONG deben ser claros, simples, transparentes y diseñados para fomentar un entorno propicio para el establecimiento de una sociedad civil dinámica”.⁹⁹ Del mismo modo, el sistema africano de derechos humanos ha determinado que “los requisitos de presentación de informes deberán ser proporcionales al tamaño y alcance de la organización”.¹⁰⁰ La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre defensores de los derechos humanos ha declarado además que las autoridades de registro deberían ser independientes del gobierno político e incluir la participación de la sociedad civil.¹⁰¹ Los expertos en derechos humanos de la ONU también han señalado que los requisitos de informes excesivos, innecesarios y complicados “pueden obstruir el trabajo legítimo llevado a cabo por las asociaciones”.¹⁰² Los requisitos burocráticos, que incluyen, entre otras cosas, “la presentación de informes financieros trimestrales . . . también pueden imponer cargas insostenibles a algunas organizaciones”.¹⁰³

En la práctica, los organismos de derechos humanos han aplicado con frecuencia estos criterios a la evaluación de requisitos de informes en la legislación varios países. Al revisar los proyectos de ley de Ucrania sobre nuevas obligaciones para “asociaciones públicas” de rendir información financiera, la Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos

⁹⁹ David Kaye (Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión), Informe sobre su misión a Tajikistan, ¶ 82, U.N. Doc. A/HRC/35/22/Add.2 (13 oct. 2017) (“[T]hat registration requirements for NGOs should be clear, simple, transparent, and designed to foster an environment conducive to the establishment of a vibrant civil society.”).

¹⁰⁰ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Libertades de Asociación y Asamblea en África ¶ 48.d (2017) (“reporting requirements shall be proportionate to the size and scope of the organization”).

¹⁰¹ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 116, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

¹⁰² Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Comunicación a la República de Sierra Leona, pág. 7, OL SLE 1/2018 (22 feb. 2018) (citas internas omitidas).

¹⁰³ Margaret Sekaggya (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos), Informe sobre el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica, ¶ 73, U.N. Doc. A/64/226 (4 ago. 2009).

Humanos¹⁰⁴ citaron en una opinión conjunta “nuevas obligaciones onerosas de informes” como una interferencia incompatible con la libertad de asociación.¹⁰⁵ De la misma manera, en una comunicación a Sierra Leona, los relatores especiales de la ONU sobre la libertad de expresión y defensores de los derechos humanos expresaron su preocupación que el registro y el re-registro de organizaciones, el registro de proyectos, la entrega de informes sobre obligaciones financieras, fiscales y fondos, y reglas sobre la composición de equipos de trabajo supondrían una carga excesiva para organizaciones. En particular, los relatores especiales dijeron que el estrés sobre los presupuestos de las ONG podría disuadir a organizaciones pequeñas de seguir operando, restringiendo así el ejercicio de la libertad de asociación.¹⁰⁶

El Decreto 4-2020 amplía significativamente las obligaciones de información de las ONG en Guatemala. Anteriormente, según la Ley de ONG, las organizaciones solo tenían que registrarse en la oficina municipal del REPEJU (anteriormente el Registro Civil) y con la Superintendencia de Administración Tributaria.¹⁰⁷ Según los artículos 9 y 11 de las Reformas, además de publicar periódicamente sus documentos financieros,¹⁰⁸ las ONG deben registrarse en:

- el REPEJU, dependencia del Ministerio de Gobernación;
- la Secretaría Presidencial de Planificación y Programación (SEGEPLAN), proporcionando su documento de creación y los nombres de los representantes legales y la junta directiva;
- la Superintendencia de Administración Tributaria;
- el Ministerio de Asuntos Exteriores, en el caso de ONG extranjeras; y
- la Contraloría General de Cuentas, si recibe una subvención estatal¹⁰⁹.

¹⁰⁴ La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (“ODIHR” por sus siglas en inglés) es el ente experto en derechos humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (“OSCE” por sus siglas en inglés).

¹⁰⁵ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) & Oficina para Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODHIR) de la OSCE, Opinión Conjunta sobre la iniciativa de ley no. 6674 sobre la introducción a reformas a decretos legislativos para asegurar la transparencia pública de información sobre el financiamiento de asociaciones públicas y la utilización de asistencia internacional técnica y sobre la iniciativa de ley no. 6675 sobre la introducción de reformas al código fiscal de Ucrania para asegurar la transparencia pública de información sobre el financiamiento de asociaciones públicas y la utilización de asistencia internacional técnica, ¶ 33, VC Opinion No. 912/2018, OSCE/ODIHR Opinion No. NGO-UKR/321/2018 (16 mar. 2018).

¹⁰⁶ Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Comunicación a la República de Sierra Leona, pág. 6, OL SLE 1/2018 (22 feb. 2018).

¹⁰⁷ Decreto 2-2003, arts. 10, 13.

¹⁰⁸ Decreto 4-2020, art. 11 (modificando el artículo 14 de la Ley de ONG sobre informes financieros) (“Toda Organización No Gubernamental autorizada para operar en la República, debe publicar, en cualquier medio, su balance general al cierre de las operaciones de cada ejercicio contable”).

¹⁰⁹ Decreto 4-2020, art. 9 (modificando el artículo 10 de la Ley de ONG sobre inscripción) (“Las Organizaciones No Gubernamentales para obtener su personalidad jurídica deben inscribirse en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación. Obtenida la personalidad jurídica, se requerirá inscripción en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), únicamente al momento de constituirse y al efectuar cambios en su escritura de

Además, en virtud del artículo 10, que modifica el artículo 11 de la Ley de ONG, el REPEJU creará un “registro centralizado de ONG, con toda la información que ha almacenado y actualizaciones sobre la creación, inscripción, regulación, control y liquidación de las ONG en la República de Guatemala, así como sus miembros... el registro centralizado estará abierto al acceso y la vista del público, sin ninguna limitación”.¹¹⁰

Vistos en conjunto, estos requisitos no muestran una necesidad clara. La creación de un registro público y central plantea la pregunta de por qué es necesario registrarse en potencialmente seis entidades estatales diferentes. El registro en la SEGEPLAN y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que son instituciones políticas no independientes que no desempeñan ningún papel en la supervisión de las ONG, parece carecer de una necesidad proporcional. El papel de monitoreo de SEGEPLAN, una dependencia directa del Presidente, levanta preguntas de porque el Presidente quisiera vigilar tan de cerca a las ONG. Asimismo, ponen en duda la continuada habilidad de las ONG para mantener su independencia libre de interferencia política o intimidación. En cambio, los requisitos burocráticos adicionales harán que las ONG gasten más tiempo y recursos para cumplir con las obligaciones redundantes. La gran cantidad de nuevas obligaciones también crea mayor riesgo que las ONG se olviden o no logren cumplir con un requisito, exponiéndolos así a una posible cancelación involuntaria bajo el artículo 16 del Decreto 4-2020, como se discutió anteriormente.

Por otra parte, el requisito de que todas las ONG publiquen documentos financieros periódicos, independientemente de su tamaño o tipos de financiación parece discriminar a las ONG. Existe un consenso universal de que las obligaciones de registro y presentación de informes no deberían ser más onerosas para las ONG que para las empresas privadas.¹¹¹ Igualmente, la publicación de toda la información de las ONG contenida en un registro central en virtud del artículo 10, sin restricciones, es una medida innecesaria y discriminatoria que inhibe la libertad de asociación. El gobierno no pone a disposición pública toda la información financiera, las identidades de los

constitución y se hagan cambios de representantes legal o junta directiva. En la Superintendencia de Administración Tributaria, al momento de su inscripción y de acuerdo a lo que establecen las leyes fiscales y tributarias del país. Para las ONG constituidas en el exterior, estas se inscriben además en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Toda ONG que reciba, administre o custodie recursos financieros del presupuesto nacional o de algún presupuesto municipal, también debe registrarse en la Contraloría General de Cuentas.”).

¹¹⁰ Decreto 4-2020, art. 10 (“El Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación tiene un registro centralizado de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), con toda la información que resguarde y actualice todo lo vinculado a la constitución, inscripción, reglamentación, control y liquidación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la República de Guatemala, así como de sus asociados . . . Este registro centralizado es de acceso y consulta pública, sin ninguna limitación.”).

¹¹¹ Ver, e.g., Maina Kiai (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación), Informe sobre la financiación de las asociaciones y la celebración de reuniones pacíficas, ¶ 79, U.N. Doc. A/HRC/23/39 (24 abr. 2013); Consejo Experto sobre Derecho de ONG, Estándares Internacionales relacionados al Rendición de Cuentas y Requisitos de Información aplicables a Organizaciones No Gubernamentales, ¶¶ 57, 81, 101, Consejo de Europa, CONF/EXP(2018)3 (27 nov. 2018); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Libertades de Asociación y Asamblea en África ¶ 49 (2017).

empleados y miembros u otros documentos internos de empresas privadas. El efecto de publicar esta información es invadir la privacidad de las asociaciones y sus miembros para disuadirlos de formar y participar en ONG. El artículo 10 no proporciona ninguna justificación para la medida y el alcance ilimitado explícito del registro central podrá constituir un impacto negativo muy desproporcional sobre la libertad de asociación.

Por lo tanto, los artículos 9, 10 y 11 crean un grave riesgo de reprimir el ejercicio de la libertad de asociación y debilitan el importante papel que juegan las organizaciones de sociedad civil como proveedoras de servicios, guardianes y educadoras para las sociedades democráticas.

V. Conclusión

En resumen, varias cláusulas de las Reformas a la Ley de ONG y el Código Civil contenidas en el Decreto 4-2020 generan serias preocupaciones que las restricciones planteadas entran en conflicto con las obligaciones internacionales de derechos humanos de Guatemala bajo el PIDCP y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y potencialmente violan a la libertad de asociación. En particular, es posible que las restricciones no se hayan legislado adecuadamente y que su texto sea demasiado vago y amplio para ser considerado “previstas por la ley”. El gobierno tiene un amplio poder discrecional para invocar el “orden público” para restringir la libertad de asociación sin límites claramente definidos y tipificados para su aplicación. Finalmente, las reformas tienden a crear presiones para disuadir la formación de ONG o para que las ONG critiquen de forma pacífica las políticas y posturas del gobierno. Esto corre el riesgo de debilitar el pluralismo y otros valores necesarios para una sociedad democrática.

Asimismo, muchas de las restricciones específicas en las Reformas son similares a las restricciones en la legislación de otros países que previamente han sido anuladas o condenadas por organismos internacionales de derechos humanos por violar la libertad de asociación, incluyendo la cancelación involuntaria en primera instancia y sin acceso a los tribunales (*ver* artículos 4, 13, 16, 19, 21, 23), responsabilidad penal para los directores de ONG (*ver* artículo 13), y requisitos onerosos de registro (*ver* artículos 2, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 20, 23). Individualmente y de forma acumulativa, estas restricciones al derecho a la libertad de asociación parecen no cumplir con los requisitos para restricciones permisibles establecidas por convenciones y jurisprudencia internacional de derechos humanos. Por esta razón, si se aplica alguna de estas restricciones, Guatemala podrá estar violando sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

VI. Violaciones Potenciales por Artículo

<u>Artículo</u>	<u>Potenciales Violaciones</u>	<u>Texto</u>	<u>Análisis</u>
Artículo 2	Restringe la libertad de asociación solo a las ONG registradas	Las Organizaciones No Gubernamentales u ONG que se hayan constituido y registrado en otro país o territorio tienen, para operar en Guatemala, que ser inscritas y registradas conforme a la presente Ley	Sección III.D.1.
Artículo 4	Restringe la libertad de ONG a determinar sus propios fines y actividades lícitos al obligarles a categorizarse de manera limitada	Las Organizaciones No Gubernamentales se constituyen apegas a los criterios siguientes; [lista de categorías de actividad].	Sección III.B.2.
Artículo 9	Restringe la libertad de asociación solo a las ONG registradas	<p>Las Organizaciones No Gubernamentales para obtener su personalidad jurídica deben inscribirse en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación</p> <p>Se requerirá inscripción en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), únicamente al momento de constituirse y al efectuar cambios en su escritura de constitución y se hagan cambios de representantes legales o junta directiva. En la Superintendencia de Administración Tributaria, al momento de su inscripción y de acuerdo a lo que establecen las leyes fiscales y tributarias del país. Para las ONG constituidas en el exterior, estas se inscriben además en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Toda ONG que reciba, administre o custodie recursos financieros del presupuesto nacional o de algún presupuesto</p>	<p>Sección III.D.1.</p> <p>Sección III.D.2.</p>

		municipal, también debe registrarse en la Contraloría General de Cuentas	
Artículo 10	Hace pública toda la información centralizada del Estado sobre las ONG sin excepción, por lo que las somete a prácticas discriminatorias no requeridas para las organizaciones con fines de lucro	El Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación tiene un registro centralizado de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), con toda la información que resguarde y actualice todo lo vinculado a la constitución, inscripción, reglamentación, control y liquidación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la República de Guatemala, así como de sus asociados... Este registro centralizado es de acceso y consulta pública, sin ninguna limitación	Sección III.D.2.
Artículo 11	Requiere que las ONG pongan a disposición pública sus finanzas al final de cada período fiscal, sin tener en cuenta el tamaño y el tipo de organización, discriminando en contra de las ONG en comparación con las organizaciones con fines de lucro	Toda Organización No Gubernamental autorizada para operar en la República, debe publicar, en cualquier medio, su balance general al cierre de las operaciones de cada ejercicio contable	Sección III.D.2.
Artículo 13	Permite la aplicación desproporcional de la cancelación involuntaria de las ONG sobre invocaciones vagas y demasiado amplias de la justificación de orden público que carecen de protecciones del debido proceso Discrimina contra el financiamiento extranjero de las ONG sin ningún propósito legítimo que se distinga de la financiación nacional o inversiones extranjeras Crea de manera desproporcional la responsabilidad penal de los directores de ONG por, entre otras cosas, la	En los casos en que las Organizaciones No Gubernamentales reciban donaciones y financiamiento nacionales o extranjeras, cualquiera que sea su destino, las ONG tienen que... informar al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando sean donaciones y financiamientos de fuente externa, dentro de los treinta días siguientes a su recepción, acerca de las cantidades recibidas, procedencia y destino Si una ONG utiliza donaciones o financiamientos externos para alterar el orden público, será inmediatamente cancelada en el Registro de Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación y sus directivos responsables, será imputados conforme a la legislación penal y civil	Sección III.B.1.a. Sección III.B.1.b. Sección III.B.3. Sección III.C.

	justificación insuficientemente precisa del orden público	vigente, en el entendido que la ONG cancelada no podrá operar bajo esa denominación	
Artículo 15	<p>Obliga a organizaciones únicamente usar bancos nacionales, discriminado contra ONG internacionales que usan cuentas extranjeras</p> <p>Restringe la independencia de organizaciones a manejar sus fondos fuera del sistema bancario y en consecuencia limita la existencia de ONG a los que tengan personalidad jurídica a través de registro</p>	Las Organizaciones No Gubernamentales deben obligatoriamente depositar y manejar sus fondos en los bancos del sistema nacional... teniendo la obligación de que las cuentas bancarias estén única y exclusivamente a nombre de la ONG, debidamente registrada e inscrita, administrando en los libros por separado las donaciones dinerarias y no dinerarias estableciendo claramente el destino de estos	Sección III.D.1.
Artículo 16	Restringe la libertad de asociación al otorgar al poder ejecutivo la potestad de interferir en los asuntos internos de las ONG y cancelar involuntariamente a las ONG que apliquen una amplia discreción	<p>El Registro de Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación podrá actuar a instancia de parte o de oficio a cualquier violación a la normativa contemplada en esta Ley a efecto de que las Organizaciones No Gubernamentales se circunscriban a cumplir con sus estatutos, caso contrario podrá resolver su cancelación</p> <p>Se inscriben conforma la presente Ley; todo incumplimiento a lo establecido en el presente Decreto, dependiendo a la gravedad del caso, será motivo de la imposición de sanciones administrativas, incluida la cancelación. El proceso de cancelación se desarrolla en el reglamento, y debe considerar otorgar audiencia. Contra la resolución de cancelación cabe el recurso de revocatoria, el cual resuelve el Ministro de Gobernación.</p>	Sección III.B.1.a. Sección III.B.2.
Artículo 17	Somete las ONG a la aprobación administrativa para registrarse y ejercer efectivamente la libertad de asociación, en lugar de un	Las asociaciones sin finalidades lucrativas y las Organizaciones No Gubernamentales... cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva	Sección III.D.1.

	procedimiento inclusivo de registro de notificaciones		
Artículo 18	Discrimina en contra de ONG no registradas al negarles la personalidad jurídica	La personalidad jurídica de las asociaciones civiles es efecto del acto de su inscripción en el registro correspondiente	Sección III.D.1.
Artículo 19	Somete a las ONG al escrutinio e inferencia de las entidades del poder ejecutivo bajo la presunta justificación vaga de orden público sin necesidad legítima	El Ministerio de Gobernación y la Superintendencia de Administración Tributaria, así como la Contraloría General de Cuentas, si corresponde, deberán vigilar por que los bienes de las fundaciones y las ONG se empleen conforme a su destino. Si identifican un acto reñido con la ley y el orden público, presentarán las denuncias correspondientes	Sección III.B.2.
Artículo 20	Somete a las fundaciones a aprobación previa del gobierno para operar	Las fundaciones extranjeras quedan sujetas a las anteriores disposiciones en cuanto a su aprobación y funcionamiento	Sección III.D.1.
Artículo 21	Somete a las ONG a la posible cancelación involuntaria por parte de las entidades del poder ejecutivo bajo una invocación amplia y vaga de orden público sin necesidad legítima	También pueden disolverse... a pedido del Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de Cuentas o Ministerio de Gobernación, cuando se compruebe que sus actividades son contrarias a la ley y al orden público	Sección III.B.1.b.
Artículo 23	Restringe la libertad de asociación solo a las ONG registradas y automáticamente somete a la cancelación involuntaria a las ONG no registradas u ONG que no cumplan con un requisito formal del Decreto 4-2020 para re-registrarse	Toda las ONG... están obligadas a actualizar su información y cumplir con todos los requisitos de esta Ley, en un plazo no mayor de seis (6) meses... Transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior, la ONG que no haya cumplido con la actualización de la información y con el cumplimiento de requisitos en todas las entidades que corresponde, queda automáticamente cancelada y tiene que ser disuelta	Sección III.D.1.



ALIANZA
— POR LAS —
REFORMAS

Paul | Weiss



CYRUS R. VANCE CENTER
FOR INTERNATIONAL JUSTICE

