



**WORLD MOVEMENT *for* DEMOCRACY**

*Confronting the Challenges to Democracy in the 21<sup>st</sup> Century*

National Endowment for  
Democracy, Secretariat

1025 F St., NW, Suite 800  
Washington, D.C. 20004

Tel: + 202-378-9700  
Fax: +202-378-9889

world@ned.org  
www.wmd.org

# La Defensa de la Sociedad Civil

*Entorno Legal de Las Organizaciones de  
La Sociedad Civil en La República  
del Paraguay*

Autora:

Enrique Néstor Sosa Arrúa

## I. EXISTENCIA DE LEYES GENERALES

### ***Marco Constitucional General***

De acuerdo a la Constitución, la República del Paraguay es un Estado social de derecho, unitario y descentralizado. Adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista.

La Constitución reconoce y garantiza derechos fundamentales que son relevantes para las organizaciones de la sociedad civil, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. La libertad de asociarse o agremiarse con fines lícitos. Se establece que nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.
2. Derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso. Se establece el derecho de las personas a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo puede reglamentar el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público;
3. La libertad de expresión y de prensa, así como de la difusión del pensamiento y de opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en la Constitución. Se prohíbe dictar ley alguna que imposibilite o restrinja dichos derechos. Se establece que toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.
4. El libre acceso a las fuentes públicas de información, estableciéndose que la ley debe regular las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.<sup>1</sup>
5. La libertad religiosa y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en las leyes. Ninguna confesión tiene carácter oficial. Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.

Asimismo, la Constitución establece garantías para hacer efectivos dichos derechos ante los órganos judiciales, como la Acción de Inconstitucionalidad, el Habeas Corpus, el Amparo y el Habeas Data.

### ***Marco legal y tipos de organizaciones***

En el Paraguay existen modalidades de organización sin fines de lucro con personería jurídica y sin personería jurídica.

Entre las modalidades de organización con personería jurídica están las *Asociaciones de Utilidad Pública*, las *Asociaciones con Capacidad Restringida* y las *Fundaciones*. La regulación de estas modalidades se encuentra prevista principalmente en el *Código Civil*. Otras modalidades con personería jurídica se encuentran reguladas en leyes especiales. Tal es el caso de las *asociaciones de beneficiarios de campos*

---

<sup>1</sup> Cabe apuntar que hasta la fecha no se ha dictado dicha ley.

*comunales*<sup>2</sup> y las *Juntas de Saneamiento* constituidas por vecinos que sean usuarios o beneficiarios de obras de saneamiento.<sup>3</sup>

Entre las modalidades de organización sin personería jurídica pueden mencionarse a las *organizaciones de estudiantes*, reguladas por la Ley N° 3488/2009. Asimismo, se incluyen a las *Juntas Comunales de Vecinos* y a las *Comisiones de Fomento Urbano*, cuya creación y funcionamiento están previstos en la *Ley Orgánica Municipal N° 1294/87*.

Existen además *otras formas de organización sin fines de lucro y sin personería jurídica no reguladas* y que se constituyen simplemente en base a la libertad de asociación reconocida por la Constitución.

## II. ESTABLECIMIENTO Y REGISTRO

### **Propósitos**

Para las *Asociaciones de Utilidad Pública y las Fundaciones* el propósito establecido en el Código es el “bien común”. Dentro de este concepto amplio, la legislación les permite desarrollar una diversidad de objetivos y fines los cuales son plasmados en los estatutos o actos constitutivos.

Las *asociaciones reguladas en el Código Agrario* tienen como propósito la administración de campos comunales. En cuanto a las *Juntas de Saneamiento*, la ley establece que se constituyen con la finalidad de obtener la participación comunitaria en la administración de sistemas de agua potable y obras de saneamiento.

Las *Comisiones de Fomento y Juntas Comunales de Vecinos* tienen el propósito establecido en la legislación municipal, el cual es organizarlas como organismos auxiliares de la Intendencia Municipal y el de colaborar con la realización de obras y con la prestación de servicios de interés comunitarios.

Para las organizaciones no reguladas, el propósito dependerá de la libre voluntad de las personas que se organizan, siempre que sea con fines lícitos.

### **Registro voluntario vs. Requisito Obligatorio**

El régimen jurídico paraguayo no prohíbe a las personas actuar colectivamente por medio de grupos u organizaciones no registrados, pues como se ha dicho, la Constitución reconoce la libertad de asociación siempre que sea con fines lícitos.

Existe una Dirección General de Registros Públicos (dependiente del Poder Judicial). La inscripción en estos registros sólo es obligatoria si la organización pretende adoptar algunas de las formas reguladas en el Código Civil (Asociaciones o Fundaciones) y contar con personería jurídica.

---

<sup>2</sup> Reguladas en el Código Agrario

<sup>3</sup> Reguladas por la Ley N° 369/72

Las Juntas de Saneamiento deben inscribirse en el registro llevado por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

### ***Requisitos para la apertura***

Las *asociaciones de utilidad pública, las asociaciones con capacidad restringida y las fundaciones* deben ser constituidas por escritura pública. Las asociaciones de utilidad pública y las fundaciones requieren de un decreto del Poder Ejecutivo que autorice su funcionamiento. El decreto no es requerido para las asociaciones con capacidad restringida. Todas estas entidades sin fines de lucro deben ser inscriptas en la Dirección General de Registros Públicos.

Las *Juntas de Saneamiento y las Asociaciones de beneficiarios de campos comunales* deben realizar una asamblea ante funcionarios de la autoridad de aplicación y luego, gestionar el reconocimiento de la personería jurídica por Decreto del Poder Ejecutivo. Las Juntas de Saneamiento deben inscribirse con posterioridad en el registro del órgano de aplicación (SENASA).

La constitución de una *Junta Comunal de Vecinos* se realiza a partir de una propuesta de una Junta de Vecinos convocada y presidida por el Intendente o su representante. La constitución y establecimiento de los límites de una Junta Comunal de Vecinos así como el nombramiento de sus autoridades, requiere de una resolución del Intendente y de la aprobación de la Junta Municipal. La constitución de una *Comisión de Fomento Urbano* dependerá de la regulación que dicte cada municipalidad. Deben ser reconocidas por la autoridad municipal del municipio donde se conforman.

Las *organizaciones de estudiantes* deben contar con unos estatutos de modo similar al de las asociaciones de utilidad pública. No necesitan de escritura pública ni de un reconocimiento de las autoridades; basta la notificación de la constitución de la organización ante la institución educativa pertinente.

En cuanto a las *formas de organización* no reguladas, pueden adoptar las formas que más estimen conveniente para el cumplimiento de sus fines siempre y cuando dichos fines sean lícitos.

Si alguna autoridad se negare a reconocer los derechos de estas organizaciones sin fundamento legal alguno, estas organizaciones tendrán el derecho de ejercer acciones administrativas y judiciales (ante órganos administrativos y del Poder Judicial) tendientes a obtener la protección y el reconocimiento de sus derechos.

### **III. SUPERVISION Y APLICACIÓN**

#### ***Autoridades Reguladoras***

No existe un organismo creado específicamente como autoridad reguladora de todas las organizaciones de la sociedad civil que se conforman bajo la forma de asociaciones de utilidad pública, asociaciones con capacidad restringida y fundaciones. No obstante, estas organizaciones están sujetas a las regulaciones generales que dictan las autoridades en las diferentes materias aplicables a las personas (regulaciones

tributarias dictadas por la autoridad tributaria, regulaciones de prevención del lavado de dinero, entre otras).

Con respecto a las Comisiones de Fomento Urbano y las Juntas Comunales de Vecinos, las mismas se encuentran sujetas a la autoridad reguladora de la autoridad municipal del municipio donde se encuentran ubicadas.

### ***Gobierno y regulación Interna***

En el caso de las *Asociaciones de Utilidad Pública* y de las *Asociaciones con capacidad restringida*, el Código Civil dispone que la asamblea general es la autoridad máxima y que la dirección estará constituida por uno o más miembros de la entidad designados por la asamblea. En el caso de las *Fundaciones*, el acto de fundación debe establecer los órganos de dirección y administración y las normas para su funcionamiento. Si en dicho acto faltaren estas disposiciones, *el Poder Ejecutivo las dictará teniendo en cuenta el fin instituido y las intenciones del fundador*.

Las *organizaciones estudiantiles* se rigen por sus respectivos estatutos con cláusulas similares a las asociaciones de utilidad pública. Las *Juntas de Saneamiento* cuentan con una asamblea y una Comisión Directiva. Las *Juntas Comunales de Vecinos* deben contar con un Presidente, un Vice-Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos vocales. En el caso de las *Comisiones de Fomento Urbano*, la Ley dispone que las normas de su funcionamiento estarán reglamentadas por Resolución de la Intendencia.

Las demás organizaciones sin personería jurídica (y no reguladas) dependen de las normas que fijen sus integrantes en el marco de la libertad de asociación garantizada en la Constitución.

### ***Informes***

Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales en general están sometidas a un conjunto de obligaciones establecidas en la legislación como la de prevención del lavado de dinero, la de informar operaciones sospechosas relacionadas con el delito de lavado de dinero o bienes, y, en general, la obligación de proveer toda la información relacionada que sea requerida por la autoridad de aplicación de dicha ley.<sup>4</sup>

La Administración Tributaria puede requerir a las entidades beneficiarias de donaciones, informes relativos a las donaciones recibidas incluyendo la relación de los donantes y los montos y bienes donados, en un determinado período de tiempo.

Las Juntas de Saneamiento están sometidas a la supervisión de la autoridad de aplicación pertinente (SENASA), la cual puede requerir informes y realizar inspecciones.

---

<sup>4</sup> Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD), dependiente de la Presidencia de la República

### ***Aplicación y Sanciones del Estado***

En la legislación que previene el lavado de dinero se contemplan sanciones por el incumplimiento de las obligaciones (apercibimiento, amonestación pública, multa y suspensión temporal de 30 a 180 días). En igual sentido, la legislación tributaria contempla multas para los casos en que los contribuyentes no presentaren las declaraciones a las cuales se encuentran obligados.

Las organizaciones no gubernamentales que perciban fondos públicos y no rindan cuenta de su gestión, pueden ser objeto de medidas administrativas como la suspensión de los desembolsos. Además, los responsables pueden ser objeto de procesos penales impulsados por fiscales ante las instancias judiciales en caso de cometer hechos punibles previstos en la legislación.

Las decisiones de las autoridades administrativas son recurribles ante la instancia contencioso-administrativa (Poder Judicial), previo agotamiento de los recursos ante la autoridad administrativa.

### ***Disolución y liquidación***

En el caso de las *Asociaciones de Utilidad Pública*, el Código dispone que éstas pueden ser disueltas por resolución de la asamblea.<sup>5</sup> También pueden extinguirse por disolución decretada por el Poder Ejecutivo, fundada en motivos de utilidad o conveniencia pública, o por haberse incurrido en transgresión a las normas legales o estatutarias.

En el caso de las *Asociaciones con capacidad restringida*, el Código dispone que se apliquen las reglas de las Asociaciones de Utilidad Pública. Además establece que la cancelación de su personalidad será dispuesta por la misma autoridad que ordenó su inscripción a instancias de una parte legítima o del Ministerio Público.

En el caso de las *Fundaciones*, el Código establece que si los fines de la fundación se volvieren imposibles, o su cumplimiento afectare el interés público, o su patrimonio resultare insuficiente, el Poder Ejecutivo podrá dar a la fundación otra finalidad o decretar su extinción. Los estatutos deben contemplar normas relativas al destino de sus bienes en caso de extinción de la fundación.

Las decisiones relativas a extinción y liquidación son impugnables ante las instancias judiciales.

## **IV. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

### ***Poderes Generales***

De acuerdo al Código Civil, las *Asociaciones de Utilidad pública y las Fundaciones* poseen, para los fines de la institución, la misma capacidad de derecho que las personas físicas para adquirir bienes y contraer obligaciones, por intermedio de los órganos establecidos en sus estatutos. Sin embargo, considerando que no tienen fines de lucro, no pueden distribuir utilidades entre sus miembros.

---

<sup>5</sup> Los estatutos deben contener las normas relativas a la extinción y liquidación de la entidad y al destino de sus bienes.

La situación de las *Asociaciones con Capacidad Restringida* es similar, pero tienen como restricción la imposibilidad de percibir liberalidades testamentarias, a menos que se conviertan en Asociaciones de Utilidad Pública mediante la gestión del correspondiente decreto del Poder Ejecutivo.

Las *Asociaciones de beneficiarios de campos comunales*, las *Juntas de Saneamiento*, *Comisiones de Fomento Urbano* y las *Juntas Comunales de Vecinos* tienen las atribuciones establecidas en las respectivas leyes reguladoras.

### ***Expresión / Defensa / Actividades de Política Pública***

Las libertades de expresión y de asociación establecidas en la Constitución garantizan a las organizaciones de la sociedad civil el derecho de criticar al gobierno y defender causas como temas de derechos humanos y democracia. Pueden promover e impulsar anteproyectos de leyes y actuar como grupos de presión, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en las leyes (prohibición de realizar actividades ilícitas, de constituir asociaciones secretas o paramilitares).

### ***Comunicación y Cooperación***

No existen restricciones legales que impidan a las organizaciones de la sociedad civil contactarse y cooperar con otras organizaciones de la sociedad civil, con sectores del gobierno y de negocios, dentro y fuera del país. Tampoco existen restricciones de viajes, prohibiciones de conferencias, ni limitaciones que impidan la participación en redes o en el acceso a Internet a nivel mundial. Lo que se prohíbe es que las organizaciones realicen actividades ilícitas (narcotráfico, terrorismo, lavado de dinero, contrabando, etc.), o constituyan asociaciones secretas o paramilitares.

### ***Búsqueda / Obtención de Financiamiento***

1. *Fondos Extranjeros*. No existen reglas especiales para las organizaciones de la sociedad civil a los efectos de recibir fondos extranjeros más allá de las normas previstas en la legislación tributaria nacional y en la legislación de prevención del lavado de dinero. En la legislación de prevención del lavado de dinero se contemplan reglas aplicables a las fundaciones y organizaciones no gubernamentales, como las obligaciones de presentar informes a la autoridad de aplicación, de identificar a los clientes, de registrar las operaciones, de conservar los registros, de contar con procedimientos de control, entre otras.
2. *Actividades Económicas*. Las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro no pueden realizar actividades que tengan por objeto la persecución de un ánimo de lucro.<sup>6</sup> La legislación no les prohíbe realizar actividades económicas, siempre y cuando no distribuyan utilidades entre sus miembros. En el caso de las Juntas Comunales de Vecinos, la Ley Orgánica Municipal establece como una restricción la prohibición de enajenar o gravar bienes sin la debida autorización de la Intendencia Municipal.

---

<sup>6</sup> Se entiende como ánimo de lucro, la distribución de utilidades entre sus miembros.

3. *Financiación del Gobierno.* Las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en procedimientos de contratación pública.<sup>7</sup> Además, pueden recibir aportes o subsidios del Estado para el desarrollo de sus actividades siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la reglamentación.

## **V. LEYES FISCALES**

### ***Tratamiento Fiscal de las OSC***

Las organizaciones sin fines de lucro están exentas del IVA<sup>8</sup> y del IRACIS.<sup>9</sup> Sin embargo, cuando realicen actos de carácter permanente, habitual y se encuentren organizadas en forma empresarial en el sector productivo, comercial, industrial o de prestación de servicios, dichas actividades quedan sujetas al pago de los aludidos impuestos.

Los bienes destinados a fines culturales, de enseñanza, de investigación o de servicio social realizados por instituciones benéficas, religiosas, docentes o científicas, no lucrativas están exentos de gravámenes aduaneros.

Las entidades sin fines de lucro también están exentas del impuesto que grava los inmuebles de propiedad de la entidad (impuesto inmobiliario). Sin embargo, no tienen exoneración alguna de las tasas municipales.<sup>10</sup>

Las Juntas de Saneamiento están exentas de todo tributo conforme a la respectiva ley reguladora.

### ***Incentivos de Donantes***

A los efectos de la estimación de la renta neta para el cálculo del IRACIS y del IRP,<sup>11</sup> son deducibles las donaciones a las entidades con personería jurídica de asistencia social, educativa, cultural, caridad o beneficencia, que previamente fueran reconocidas como entidad de beneficio público por la Administración. Para que la donación sea deducible por el donante, las beneficiarias deben cumplir con los requisitos establecidos en la reglamentación.<sup>12</sup>

En cuanto a los límites, en el caso del IRACIS, la reglamentación establece que las donaciones pueden deducirse hasta un monto que no supere el 1% del ingreso bruto. En el caso del IRP, las donaciones son deducibles hasta un monto que no supere el 10% de la renta neta gravada.

---

<sup>7</sup> No existe restricción específica para ellas, más allá de las restricciones generales como las prohibiciones o limitaciones para contratar aplicables a la generalidad de los oferentes.

<sup>8</sup> Impuesto al Valor Agregado

<sup>9</sup> Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios

<sup>10</sup> Como las que gravan los servicios de recolección de residuos, barrido y limpieza, conservación de pavimentos, entre otras.

<sup>11</sup> Impuesto a la Renta de Servicios de Carácter Personal

<sup>12</sup> Entre los cuales se encuentra el reconocimiento de la Administración Tributaria como entidad de beneficio público.

## VI. CONCLUSIONES

El marco jurídico de la República del Paraguay reconoce derechos fundamentales para el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil como la libertad de asociación y la libertad de expresión. Asimismo, el sistema otorga garantías para proteger estos derechos ante las instancias judiciales. El derecho de asociación es de amplio alcance y reconoce a las personas la posibilidad de constituir organizaciones no gubernamentales con una gran variedad de objetivos siempre y cuando sean lícitos. No se prohíbe a las personas actuar colectivamente por medio de grupos u organizaciones no registradas ni se les obliga a constituir personas jurídicas para ejercer el derecho de asociación.

Existen, no obstante, diversos problemas del entorno legal de las organizaciones de la sociedad civil que deben ser afrontados tales como: **(i)** la poca claridad del marco tributario aplicable a las organizaciones de la sociedad civil; **(di)** demoras en los trámites de constitución de asociaciones y fundaciones; **(hit)** la concentración de la Dirección General de los Registros Públicos en la capital, lo cual genera dificultades en los trámites de inscripción de las organizaciones que se constituyen en el interior del país; **(vi)** la discrecionalidad que otorga el Código Civil al Poder Ejecutivo para decidir la extinción involuntaria de las fundaciones y asociaciones; **(v)** la deficiente regulación de las comisiones vecinales; **(vi)** la deficiente regulación del régimen de aportes del presupuesto público a organizaciones sin fines de lucro; **(vii)** los problemas emergentes de la debilidad de nuestro estado de derecho, y en particular los obstáculos para obtener una respuesta rápida y justa por parte del sistema judicial ante dificultades o arbitrariedades específicas que puedan sufrir las organizaciones; **(viii)** los obstáculos para el acceso a la información pública y la insuficiencia de canales institucionales que promuevan la participación ciudadana en el control de la gestión pública; entre otros.

Los pasos concretos que pueden ser emprendidos para mejorar las leyes o su administración y aplicación son los siguientes: **(i)** Profundizar el estudio del marco legal tributario y proponer acciones concretas para afrontar los problemas de interpretación y aplicación, que incluya – de ser necesario – reformas de normas administrativas (decretos y resoluciones), programas de capacitación, armonización de criterios de interpretación y reformas legales puntuales; **(di)** Elaborar un digesto normativo que compile las normativas aplicables a las organizaciones de la sociedad civil para facilitar el conocimiento y difusión del marco legal aplicable; **(hit)** Agilizar los trámites de constitución e inscripción de asociaciones y fundaciones. Desconcentrar la Dirección General de los Registros públicos. Capacitar a los funcionarios que intervienen en los trámites; **(vi)** Modificar el Código Civil para establecer parámetros más objetivos de extinción involuntaria de las asociaciones y fundaciones; **(v)** Armonizar los criterios de interpretación del régimen de contratación de servicios de consultores y gerentes, del personal laboral y del trabajo voluntario; **(vi)** Desarrollar herramientas de autorregulación de las organizaciones de la sociedad civil y promover su aplicación; **(vii)** Aprobar las reformas de la ley orgánica municipal con el objeto de institucionalizar los espacios de participación ciudadana como las audiencias públicas y facilitar el derecho de los vecinos de darse las formas de organización que mas estimen convenientes a sus intereses sin depender de reconocimiento alguno por parte de los Intendentes;<sup>13</sup> **(viii)** Impulsar la elaboración y aprobación de la ley de procedimientos administrativos con el objeto de mejorar la

---

<sup>13</sup> El proyecto de reforma de ley orgánica municipal tiene actualmente media sanción.

protección de las organizaciones de la sociedad civil ante las instancias administrativas, y facilitar el acceso a la justicia contencioso-administrativa; **(ix)** Reimpulsar el estudio del proyecto de ley de acceso a la información que fuera rechazado en el anterior periodo parlamentario, con el objeto de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de acceder a las fuentes públicas de información;<sup>14</sup> entre otros.

---

<sup>14</sup> Un proyecto de ley sobre este tema había sido rechazado en el anterior periodo parlamentario.

### **Anexo: Legislación consultada**

1. Código Civil
2. Ley Orgánica Municipal N° 1294/87
3. Ley N° 125/91 Régimen Tributario
4. Ley N° 2421/04 de Adecuación Fiscal
5. Decreto N° 6.359/05 que reglamenta el Impuesto a la Renta de Actividades Económicas, Comerciales y de Servicios (IRACIS)
6. Decreto N° 966/08 que reglamenta el Impuesto a la Renta de Servicios de Carácter Personal (IRP)
7. Código Aduanero
8. Ley N° 978/96 de Migraciones
9. Decreto N° 18.295/97 que reglamenta la Ley N° 978 de Migraciones
10. Ley N° 1015/97 que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes
11. Ley N° 3692 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2009.
12. Decreto Reglamentario N° 1381 que reglamenta la Ley N° 3692 (Presupuesto 2009)
13. Ley N° 1.095/84 que establece el arancel de aduanas
14. Ley N° 1863/2001 “Código Agrario”
15. Ley N° 3488/2008 que modifica el artículo 127 de la Ley N° 1264/98 “General de Educación”
16. Ley N° 369/72 Que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)
17. Decreto N° 8910/74 Por el cual se reglamenta la creación y funciones de las Juntas de Saneamiento