

Entorno Legal de las Organizaciones de Sociedad Civil en Panamá

Junio 2011



ALIANZA CIUDADANA
PRO JUSTICIA





Alianza Ciudadana Pro Justicia

Consejo Nacional de la Empresa Privada-Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana- Centro de Asistencia Legal Popular-Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá-Unión Nacional de Abogadas- Asociación Panameña de Derecho Constitucional -Comisión de Justicia y Paz.-Centro de Estudio y Acción Social de Panamá-Comisión Nacional Pro Valores Cívicos y Morales-Centro de Investigación de los Derechos Humanos y Socorro Jurídico de Panamá-Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá-Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa- Movimiento de Abogados Gremialistas- Consumo Ético.

Equipo que participó en la preparación del Estudio

“Entorno Legal de las Organizaciones de Sociedad Civil en Panamá”

Investigación, redacción y edición

Licenciada Karla Pinder

Revisión de contenidos

Licenciada Jocelyn Nieva

Licenciada Magaly Castillo

Licenciado Carlos Lee

Licenciado Carlos Gasnell

Licenciado José Antonio Brenes

Participantes en taller de consulta

Celia Moreno

Olmedo Carrasquilla

Ornel Sánchez

Luis Gómez

Margarita Arosemena

Carlos López

María Luisa Olmos

Donaldo Sousa

Raúl Figueroa

Linnet Cedeño

Ligia Arreaga

Índice

| | |
|--|-----------|
| Presentación..... | 4 |
| 1. Libertad de asociación y sociedad civil. | 5 |
| 1.1. Organizaciones y sociedad civil..... | 7 |
| 1.2. Organizaciones no gubernamentales (ONG). | 8 |
| 1.3. Importancia del Rol de las organizaciones de sociedad civil. | |
| ¿Por qué es necesario mantener un sector civil fortalecido? | 9 |
| 2. Formas de asociaciones de la sociedad civil en Panamá. | 10 |
| 2.1. Normativa nacional. | 10 |
| 2.2. Análisis comparativo de las normas que regulan el procedimiento de reconocimiento | |
| de las organizaciones no gubernamentales. | 21 |
| 2.3. Actividades permitidas. ¿A qué se puede dedicar una ONG en Panamá?..... | 27 |
| 2.4. Otras formas organizacionales en Panamá. | 28 |
| 3. Situación actual de la sociedad civil en Panamá..... | 31 |
| 3.1. Obstáculos para su fortalecimiento..... | 31 |
| 3.2. Retos y recomendaciones..... | 34 |
| Fuentes de Información..... | 37 |

Presentación

La Alianza Ciudadana Pro Justicia, organización no gubernamental panameña, con la asesoría técnica del ICNL (Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro), presenta esta Guía Analítica, denominada Entorno Legal de las Organizaciones de Sociedad Civil en Panamá, cuyo objetivo fundamental es establecer un punto de partida en el análisis de la situación jurídica y política de la libertad de asociación en nuestro país.

Este documento, sencillamente estructurado, responde a la investigación y análisis, no solo de los cuerpos jurídicos que regulan la libertad de asociación, sino de la información proporcionada por funcionarios de las distintas instituciones vinculadas con el reconocimiento y regulaciones de asociaciones de sociedad civil, a saber: Ministerio de Gobierno, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Instituto Nacional de Deportes, entre otras entidades consultadas.

La complejidad de la normativa y su poca accesibilidad, son algunos de los aspectos que fundamentan la existencia de este documento, ya que si tomamos en cuenta que sólo un 1% de las solicitudes de reconocimiento de personería jurídica presentadas cumple con lo estipulado (no deben ser corregidas)¹ y considerando (a pesar de) que necesariamente deben ser interpuestas mediante apoderado legal, se evidencia un desconocimiento general de las normas que regulan el ejercicio de la libertad de asociación, lo que en definitiva constituye un obstáculo al mismo.

Para estos efectos, se tomó como punto de partida la normativa, pero se incluyó aspectos relacionados con la experiencia práctica de algunas asociaciones, en cuanto a los trámites de su constitución, lo que nos permitió fijar el contexto y plasmar, las características del marco regulatorio de las organizaciones de sociedad civil en Panamá.

La verificación de aspectos básicos de la tramitación, conllevó necesariamente al análisis de su adecuación o no a las recomendaciones internacionales, que buscan, respecto al tema de la libertad de asociación, establecer las bases para entornos legales habilitantes.

Con esto, pretendemos fijar criterios objetivos que permitan identificar qué contenidos de la legislación funcionan y están bien regulados y (por el contrario) especificar cuáles sería recomendable modificar, por distintas circunstancias como por ejemplo ambigüedad, excesiva discrecionalidad o por obstaculizar el libre ejercicio de la libertad de asociación.

La parte final del documento, que hace referencia a la situación actual de la sociedad civil panameña, es el resultado directo de la participación de diversos actores, representantes de organizaciones no gubernamentales y activistas del sector civil, que aportaron sus conocimientos, percepciones y opinión, con la finalidad de enriquecer y nutrir el documento.

La guía, constituye un aporte dirigido a fortalecer la democracia participativa en Panamá y el rol que vienen desarrollando las organizaciones de la sociedad civil.

¹ Este dato fue suministrado por funcionarios del Ministerio de Gobierno.

1. Libertad de asociación y sociedad civil

Antes de analizar el entorno legal y contexto de las organizaciones de sociedad civil en Panamá, es necesario hacer referencia al concepto de libertad de asociación, que según la Enciclopedia Jurídica, es el Derecho a constituir agrupaciones permanentes y organizadas para la consecución de fines comunes².

El ser humano es, por naturaleza, un ser social y depende de su interacción e interrelación con otros u otras para alcanzar sus fines. Por tanto se reconoce como derecho humano, universal e inalienable el hecho de asociarse con otros (as), siempre y cuando no se contravenga el orden legal y público.

Históricamente la asociatividad, se ha vinculado al desarrollo y evolución humana, en virtud de que constituye la forma ideal de lograr la satisfacción de intereses y necesidades comunes.

El derecho de asociación se encuentra consagrado en instrumentos internacionales, ratificados por la mayoría de los países de la comunidad internacional y específicamente por Panamá.

a. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Este instrumento declarativo, que consagra los derechos humanos y garantías fundamentales, fija como derecho inalienable de todo ser humano la libertad de reunión y asociación.

Art. 20: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas.

Art. 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a...obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.³

b. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Este instrumento internacional es de carácter vinculante y fue ratificado por Panamá el 8 de Marzo de 1977. Respecto al tema, consagra lo siguiente.

Art. 22:

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras,...
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.⁴

² <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/libertad-de-asociacion/libertad-de-asociacion.htm>

³ <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

⁴ www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm

c. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El documento declarativo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala,

Art. 22: Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden ⁵

d. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ratificada por Panamá el 8 de mayo de 1978, al respecto consagra:

Art. 16: Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
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.⁶

Lo anterior refleja los esfuerzos internacionales en reconocer, jurídicamente, el carácter obligatorio de la libertad de asociación, como derecho inalienable y exigible, plasmado en instrumentos, que al ser ratificados, se constituyen en leyes internas, lo que garantiza su respeto y protección.

En este sentido “todo ordenamiento jurídico debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, y no limitarse solamente a reconocer la existencia de los mismos. Los Estados, entonces, tienen el deber ineludible de reconocer, respetar, promover y tutelar aquellos derechos, y contribuir, en consecuencia, a hacer más fácil el cumplimiento de los respectivos deberes.”⁷

Específicamente, respecto a la libertad de asociación, los referidos instrumentos internacionales establecen que sus restricciones deben estar previstas por la ley y ser 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.⁸ *(Lo subrayado es nuestro).*

La libertad de asociación no debe ser vulnerada, ni violentada, de forma que se garantice que las personas, sin distinción alguna, puedan asociarse libremente; lo que constituye el presupuesto necesario para la existencia de la sociedad civil y de una mayor incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

⁵ www.cidh.oas.org/basicos/Basicos1.htm

⁶ <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm>

⁷ Juan Andrés Roa Gómez, Organizaciones de Derechos Humanos en el Continente Americano y su interrelación con las fuerzas armadas (<http://library.jid.org/en/mono37/roa.pdf>).

⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1.1. Organizaciones y sociedad civil.

Se considera organización a cualquier unión o agrupación de personas, en torno a un interés o intereses comunes, lo que se encuentra ligado a la necesidad humana de agruparse para lograr, de manera conjunta, objetivos que de otra forma no son alcanzables. Es decir, un grupo social formado por personas, tareas y administración, que interactúan en el marco de una estructura sistemática para cumplir sus objetivos.⁹

La organización requiere de una estructura, que permite que los recursos, tanto humanos, financieros, físicos, de información y otros, logren determinados fines. Esta estructura que, bien puede ser de carácter formal e informal, no puede concebirse sin el establecimiento de ciertos parámetros y normas, aceptados por quienes la integran, lo que le da cohesión y coherencia a la entidad.

Por su parte, el término organización no necesariamente hace referencia a entidades homogéneas, al contrario, sus diversas formas y expresiones son tan amplias como la naturaleza humana y van desde figuras complejas, como el Estado, empresas e instituciones, pasando por organizaciones no formales e inclusive las que se encuentran al margen de la Ley.

Para efectos de esta guía, se hace necesario reducir este gran marco y conceptualizar específicamente aquellas organizaciones vinculadas al término de **“sociedad civil”**.

Según el Banco Mundial,¹⁰ el término sociedad civil refiere a “una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas.

Esta definición restringe el alcance del concepto, circunscribiéndolo **a las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, que tienen algún tipo de presencia en la vida pública.**

Por lo tanto, el término “organizaciones de la sociedad civil” abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”¹¹, siempre y cuando las mismas tengan como objetivo esencial el logro de intereses comunes o públicos.

En otras palabras, los ciudadanos y ciudadanas pertenecemos a la sociedad civil cuando nos articulamos como grupos o asociaciones en torno a intereses comunes, desarrollando nuestra capacidad asociativa para temas públicos. Esto es lo que se conoce como **capital social**, elemento fundamental de las democracias participativas.

Otro elemento que determina el concepto de sociedad civil es la naturaleza no lucrativa del sector. El lucro, desde el punto de vista de ganancia económica, determina las relaciones, que si bien forman parte del sector civil, son específicamente mercantiles, donde priman los intereses particulares y económicos, sobre los comunes y públicos.

Las asociaciones de sociedad civil, se diferencian de las mercantiles, en que no distribuyen sus recursos y ganancias entre sus miembros, lo que no excluye la posibilidad de realizar actividades económicas, siempre y cuando no impliquen lucro o beneficios particulares para quienes las integran. Esto legitima al sector.

⁹ www.definición.de.com

¹⁰ <http://web.worldbank.org/>

¹¹ Op. Cit.

El PNUD, señaló al respecto que: **“Las organizaciones de la sociedad civil son agentes no estatales cuyo objetivo no es obtener ganancias, ni alcanzar el poder para gobernar”**¹²

Vemos entonces, que pese a lo complejo del término, podemos desatacar algunas características de la sociedad civil:

- Su naturaleza es en esencia no gubernamental.
- Refiere a una diversidad amplia de relaciones, conflictos, intereses y necesidades particulares, sin embargo de interés común o público.
- Hace referencia a la capacidad organizativa de los asociados.
- Gira en torno a intereses no lucrativos, el voluntariado y la filantropía.
- No tiene el objetivo e interés de gobernar.

Un componente esencial de los Estados Democráticos es la existencia de una sociedad civil articulada, fortalecida y consciente de su rol. Por tanto los Estados deben garantizar que este ejercicio no será obstaculizado.

1.2. Organizaciones no gubernamentales (ONG).

En el marco del concepto de sociedad civil, necesariamente surge el término de organización no gubernamental (ONG por sus siglas), que refiere a distintas formas de agrupaciones, integradas por personas naturales, en torno al desarrollo de objetivos comunes.

Según las Naciones Unidas, una ONG es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios, sin ánimo de lucro, que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigidas por personas con un interés común.¹³

Esta definición enmarca una diversidad de asociaciones u organizaciones que se caracterizan por no formar parte del engranaje institucional del gobierno, y a pesar de lo variado de sus objetivos y actividades, su fin básico es beneficio de la comunidad en general.

Los Estados han previsto su existencia como entidades pertenecientes al sector civil, reguladas por normas de carácter público, reconociendo, mediante la utilización de figuras jurídicas, que tienen la posibilidad de ejercer derechos y obligaciones y de actuar con independencia de la condición jurídica de los sujetos que la conforman.

Según esto la denominación de organización no gubernamental u ONG, necesariamente conlleva el reconocimiento estatal como persona jurídica, lo que implica, una existencia autónoma de los ciudadanos y ciudadanas que forman parte de ella.

Es así como pueden desarrollar sus actividades sin afectar la condición personal y el patrimonio o recursos de sus miembros. La ONG adquiere sus propias obligaciones y reviste sus beneficios propios, los que van necesariamente ligados a intereses en beneficio de la colectividad.

¹² El Papel De La Reforma Jurídica En Apoyo De La Sociedad Civil: Manual Introductorio. Centro Internacional Para La Ley Sin Fines De Lucro y Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo, Agosto De 2009, Pag. 7

¹³ Ongs Nacionales e Internacionales, Impacto, ventajas y desventajas; Revista Inter Forum, http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/093003efoque_ong.html

1.3. Importancia del Rol de las organizaciones de sociedad civil. ¿Por qué es necesario mantener un sector civil fortalecido?

Una vez abordado el concepto de sociedad civil, surge necesariamente la reflexión sobre su rol y utilidad. La pregunta: ¿por qué es importante y necesario, mantener un sector civil fortalecido?, ha sido, históricamente, objeto de una serie de análisis y teorías que han dado como resultado concepciones ideológicas y filosóficas.

Sin embargo, más que abordar el tema desde una óptica doctrinal, ideológica o filosófica, nuestro mayor interés es resaltar la utilidad práctica de esta figura, su rol e importancia.

Como quiera que cada asociado, de forma individual, no tiene el poder de incidencia necesario para defender de manera efectiva sus intereses, es su capacidad de asociarse y organizarse lo que le permite luchar por la obtención de los mismos, de forma que coadyuve a garantizar el bien público.

Es así como un sector civil fortalecido y organizado aporta a una sociedad lo siguiente:

- Promueve el respeto por el Estado de Derecho, en el que todos los asociados tienen un rol y responsabilidades que cumplir.
- Fortalece el ejercicio de las libertades de asociación y expresión, como aspectos fundamentales relacionados al necesario papel participativo de los asociados en una democracia.
- Fortalece el pluralismo o respeto a nuestras diferencias. En una sociedad tan heterogénea como la nuestra, las diferencias, más que constituir un obstáculo, constituyen una riqueza, un potencial de sinergia enorme. Una sociedad civil que refleje estas diferencias, permite visibilizar los distintos sectores y canalizar las inquietudes y aportes de los mismos.
- Suple necesidades que el Estado no puede satisfacer. Todas las concepciones modernas del Estado de Derecho, hacen referencia a su imposibilidad de entrar a regular todas las relaciones que surgen entre los asociados y suplir todas sus necesidades.¹⁴
- Es un hecho que muchas organizaciones pueden prestar algunos servicios, de forma, inclusive, más eficiente que el Estado mismo, debido a su relación más directa con las necesidades de los ciudadanos (as).

Los ciudadanos (as) requerimos un buen gobierno y la existencia de un buen gobierno depende de ciudadanos (as) activos, participativos, siendo este el complemento que permite la obtención de metas conjuntas, este es el rol principal del sector civil, constituir un vínculo entre los ciudadanos (as) y el gobierno y se permita la satisfacción de intereses y necesidades colectivas.

En Panamá las organizaciones de la sociedad civil han comprendido que la administración pública no sólo es responsabilidad de gobernantes o funcionarios públicos. Los ciudadanos y ciudadanas tenemos el deber y el derecho de participar, es decir, de “ser tomados en cuenta” en las decisiones que afectan el manejo de los recursos públicos.

Es importante la participación de sociedad civil porque se fortalece la institucionalidad del Estado y el sistema democrático y se logra un diálogo constructivo entre ciudadano y el gobierno y mayor credibilidad de los ciudadanos en la gestión pública.

¹⁴ Guía para las leyes que afectan las organizaciones cívicas, Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations, Open Society Institute, traducción Susana Valiente. Primera Edición, 1997, pág. 14.

2. Formas de asociaciones de la sociedad civil en Panamá.

Cuando hablamos, específicamente, de las formas de asociación existentes en Panamá, nos encontramos ante una realidad basada en una diversidad de figuras tan amplia, como posibilidades legales existan.

Si bien los objetivos de las asociaciones de sociedad civil las identifican y fijan similitudes entre ellas, lo cierto es que al momento de buscar ser reconocidas como organizaciones se puede optar por diferentes tipos de denominaciones, dependiendo de las posibilidades económicas del solicitante, la urgencia de obtener el reconocimiento o las influencias políticas que se tenga.

Es así como en Panamá, nos referimos a las ONG, en los siguientes casos: asociaciones educativas sin fines de lucro, fundaciones de interés público, congregaciones religiosas, entre otras muchas denominaciones.

Sin embargo, como formas asociativas de sociedad civil, también podríamos hacer referencia a asociaciones deportivas, cooperativas, fundaciones de interés privado sin fines de lucro, sociedades de personas, federaciones y confederaciones, redes, comités de salud, juntas administrativas de acueductos rurales, asociaciones campesinas, siendo este un listado no excluyente.

La diferencia radicarán, en algunos casos, en la especialidad de sus objetivos como los comités de salud, las juntas administrativas de acueductos o las asociaciones campesinas, sin embargo en otros, las figuras se distinguirán únicamente por la entidad que otorga su reconocimiento legal, lo que implicará el acceso o no a ciertos beneficios o imposiciones ya sea de carácter fiscal o reglamentario.

Para efectos de esta guía, el marco de estudio será restringido específicamente a las asociaciones u organizaciones no gubernamentales, de forma que al identificarlas podremos agruparlas en virtud de sus similitudes, basadas principalmente en el rol participativo, la intención de contribuir a la gestión de lo común o público y el voluntariado de sus miembros.

2.1. Normativa nacional.

Previo al análisis práctico de la normativa que regula las formas asociativas en Panamá, es importante determinar el marco legal general, que permite la existencia de organizaciones de sociedad civil, su reconocimiento y la fiscalización de sus actuaciones.

a. Constitución Nacional.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 39, consagra como garantía fundamental, el Derecho de Asociación, señalando la posibilidad de formar todo tipo de asociación, empresa, organización o fundación, siempre y cuando, la misma gire en torno a un interés lícito, no contrario a la moral o al orden legal.

Art 39: Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.

Lo anterior contempla el reconocimiento constitucional del derecho y libertad de toda persona, natural o jurídica, de asociarse con otras personas, en torno a los intereses que estos determinen.

Igualmente establece la posibilidad de que estas formas asociativas sean reconocidas como personas jurídicas, con la posibilidad de ejercer deberes y derechos de forma autónoma.

Las únicas limitaciones que establece la norma constitucional, están relacionadas con la ilicitud de los fines y el desconocimiento de derechos y garantías fundamentales como la igualdad de las personas.

Otras disposiciones constitucionales relacionadas al tema son:

Art. 36: “Las asociaciones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus bienes dentro de los límites señalados por la Ley, lo mismo que las demás personas jurídicas.”

En cuanto a la libertad de expresión se señala:

Art. 37: “Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio sin sujeción a censura previa;.....”

b. Código Civil.

En su artículo 64 reconoce como Personas Jurídicas distintas formas organizativas, describiendo:

- Art. 64: Son personas jurídicas:
1.
 2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
 3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
 4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
 5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo;
 6.

Este artículo describe de forma taxativa, mas no excluyente, distintas formas organizadas, reconocidas como personas jurídicas. Además de las organizaciones, empresas y asociaciones creadas con fines lucrativos, establece una serie de asociaciones cuyos fines pueden ser públicos o privados, además de las congregaciones y comunidades religiosas.

Se determina entonces el marco jurídico legal de las organizaciones no gubernamentales en Panamá; posteriormente describiremos la forma en que ha sido reglamentado, mediante decretos ejecutivos y resoluciones.

2.1.1. Particularidades de las organizaciones no gubernamentales en Panamá.

Iniciar la revisión del contexto y entorno legal de las organizaciones no gubernamentales en Panamá, no resulta una tarea sencilla, en el sentido de que muchas formas organizativas entran en la categoría de ONG, independientemente de la denominación utilizada.

Es así como en Panamá asociaciones, fundaciones, patronatos, ministerios religiosos, institutos, iglesias, grupos, comités, comunidades, clubes, cámaras, etc., son todas denominaciones utilizadas para nombrar organizaciones no gubernamentales u ONGs.

Según nuestro ordenamiento jurídico, conllevan el mismo tratamiento las asociaciones, fundaciones de interés privado sin fines de lucro, iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas, fe-

deraciones y cualquier otra que no esté relacionada con temas deportivos, agropecuarios, cooperativas y laborales, **que han sido inscritas como organizaciones no gubernamentales.** (Artículo 1 del Decreto Ejecutivo 524 del 2005).

De allí que en Panamá, el estatus como ONG, está ligado a la inscripción y reconocimiento por el Ejecutivo, independientemente de la denominación jurídica utilizada, siempre y cuando, los objetivos y fines sean de interés público y no exista ánimo de lucro.

Esta determinación excluye, como se indicó, las organizaciones relacionadas a temas deportivos, que son reguladas y fiscalizadas por el Instituto Panameño de Deportes; temas agropecuarios, reguladas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario; las cooperativas, cuya regulación es ejercida por el Instituto Panameño de Cooperativismo; y las relacionadas con temas laborales, como sindicatos, reguladas por el Ministerio de Trabajo.

En cuanto a otras formas asociativas, como fundaciones de interés privado, las mismas pueden o no optar por el tratamiento legal de Organización no gubernamental, dependiendo de sus fines (públicos o privados). Posteriormente, al abarcar otras formas organizativas en Panamá profundizaremos un poco más en torno al tema.

Con la finalidad de sistematizar en parte esta amplia realidad jurídica, la Ley 33 de 1984, en su artículo 14 detalla lo siguiente:

“El reconocimiento formal de las asociaciones y entes señalados por los numerales 2, 4 y 5 del artículo 64 del Código Civil, se hará por conducto de resuelto expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia”.

Esta Ley fija el marco legal de las formas asociativas panameñas, que se encuentra actualmente reglamentado por el Decreto Ejecutivo 524 del 2005, que regula las normas de constitución y reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales; modificado por el Decreto Ejecutivo 627 del 2006, crea el Registro de Organizaciones no Gubernamentales, en el Ministerio de Gobierno.

Según esta reglamentación es el actual Ministerio de Gobierno, la entidad encargada de emitir el reconocimiento legal como persona jurídica de las organizaciones no gubernamentales y de fiscalizar el desarrollo de las actividades e incluso la disolución o revocatoria de la personería de las mismas.

Igualmente se ejerce cierto control y fiscalización mediante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, que emite la autorización para la deducibilidad de las donaciones que para estos efectos, cuenta con un registro de organizaciones que mantiene, a la fecha de la elaboración de esta guía, 849 organizaciones no gubernamentales inscritas.

Ambos registros se diferencian en que el primero refiere a las organizaciones no gubernamentales debidamente reconocidas e inscritas en el Ministerio de Gobierno, mientras que el segundo hace referencia a aquellas organizaciones que se encuentran autorizadas a recibir donaciones exentas de impuesto sobre la renta. Y puede que no coincidan ya que una vez inscrita la organización, puede que esta no realice el trámite que autoriza la deducibilidad de las donaciones recibidas.

2.1.2. Personería Jurídica de las Organizaciones No Gubernamentales.

Como mencionamos el reconocimiento como persona jurídica, se tramita en el Ministerio de Gobierno, específicamente en la Dirección de Legal y Justicia.

Los requisitos para su otorgamiento se encuentran regulados por el Decreto Ejecutivo 524 del 2005.

a. Documentación requerida: (artículo 2).

- **Poder y solicitud a través de un abogado, en papel habilitado de acuerdo a las especificaciones contempladas en la Ley 56 del 25 de junio de 1996, la solicitud debe contener el fundamento legal correspondiente.**

Para solicitar la personería jurídica, se requiere otorgar poder legal a un abogado (a) y que este, mediante escrito presente la solicitud, con los fundamentos legales aplicables.

La Ley mencionada en este artículo, que hace alusión a los timbres fiscales, fue recientemente modificada y en la actualidad se requiere la presentación de Ocho balboas (B/8.00) en timbres fiscales, por cada página hábil utilizada.

- **Acta de constitución de la entidad, la cual deberá estar refrendada por el presidente y secretario de la asociación. Ninguna asociación podrá adoptar una denominación idéntica o parecida a la otra ya registrada, para evitar que los asociados puedan confundirse al identificarlas.**

Este documento hace alusión a la aprobación por parte de los miembros de la constitución de la organización y establece de forma general el nombre de la misma y a qué se dedicará. Es firmado por el presidente de la asociación y refrendada por el secretario.

- **Acta de aprobación del estatuto firmada por el presidente y el secretario de la organización.**
- **Lista de los miembros de la Junta Directiva, los cuales podrán ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y no debe ser inferior a cinco (5) miembros.**

Anteriormente con el Decreto Ejecutivo 160 del 2000, se exigía un listado de 25 miembros, sin embargo esto fue modificado y en la actualidad se exige una lista no inferior a 5 miembros.

Los miembros de la junta directiva deben ser panameños, se exceptúan los funcionarios de las embajadas, el personal diplomático, organismos de Estado y toda entidad legalmente inscrita en el extranjero que desee recibir una filial en la República de Panamá.

- **El Estatuto, el cual deberá estar debidamente firmado por el presidente de la entidad y su secretario.**

El Estatuto o ley constitutiva interna de la organización, regula la constitución, actividades, responsabilidades y demás aspectos de la organización. (Artículo 3).

Debe contener:

- La denominación de la organización, debe ser escrito en idioma español o con su respectiva traducción al español mediante intérprete público autorizado. El nombre de la entidad no podrá anunciarse de tal forma que pueda inducir a confusión sobre la naturaleza y objetivos de la misma.

La disponibilidad del nombre o denominación de la organización debe verificarse previamente en el registro público, para no utilizar uno preexistente.

- Especificación exacta del domicilio, de la entidad, este deberá estar siempre en el territorio de la República de Panamá.
- Área geográfica donde operará la organización. Lugar donde se tiene previsto desarrollar las acciones y actividades.

- Presentación detallada de los objetivos y fines específicos, actividades principales a desarrollar y los medios para alcanzarlos, explicando si sus fines son benéficos, gremiales o de otra naturaleza. Los objetivos de la entidad no podrán ser contrarios al ordenamiento legal, a la moral y a las buenas costumbres.
- Especificación del Patrimonio de la entidad y las actividades que en virtud del mismo se desarrollarán.
- Órgano que fijará las cuotas de ingreso periódico, si las hubiere.
- Deberes y derechos de cada asociado.
- Órganos de gobierno de la asociación, procedimiento para su elección, convocatoria para completarlos, modo de tomar decisiones.
- Funciones de cada miembro de la junta directiva por separado.
- Órgano o asociado que tiene la representación legal de la asociación.
- Forma de realizar la convocatoria de cada órgano y como se constituye el quórum.
- Procedimiento para reformar el estatuto.
- Forma de llevar los registros contables de la organización, especificando cómo se registrarán los fondos que genere y transfieran.
- Procedimiento de disolución de la organización y régimen de liquidación de patrimonio.
- Destino de los bienes una vez disuelta.
- **Plan de trabajo a realizar durante los primeros cinco (5) años.**

Que contemple de forma sencilla los objetivos y actividades principales a desarrollar en los cinco primeros años de existencia.

- Dos copias de toda la documentación.

b. Trámite.

En nuestro país, se requiere la interposición de solicitud mediante apoderado legal (abogado), quien tomando en consideración las necesidades de los miembros de la organización redactará la documentación requerida y la presentará a la Dirección Legal del Ministerio de Gobierno, donde se verificará el cumplimiento de los requisitos contemplados por el decreto ejecutivo 524 del 2005.

Este trámite sólo puede surtirse en la sede del Ministerio, en la ciudad de Panamá, lo que dificulta las inscripciones realizadas por organizaciones del interior de la República.

Según información suministrada por funcionarios de la referida dirección, el proceso de aprobación puede durar entre tres meses a un año y dependerá de la gestión de los interesados, ya que por lo general se hace necesario corregir la documentación presentada.

Al respecto se nos indicó, que aproximadamente el 99% de los estatutos presentados no se ajustan exactamente al contenido requerido por la norma. Generalmente se presentan confusiones en cuanto a los fines y objetivos, en cuanto a la determinación del domicilio y el lugar de acción, por lo que se procede a ordenar las debidas correcciones.

Una vez presentado el trámite y realizadas las correcciones recomendadas, las solicitudes de personería son remitidas a las entidades encargadas de regular las actividades a las que se dedicará la organización, con el objetivo de consultar la viabilidad de las organizaciones y si los fines de las mismas se adecúan al orden público, según la perspectiva de la actividad que realizarán.

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo 524 contempla esta consulta como una posibilidad, sin embargo en la práctica todas las solicitudes son enviadas a la correspondiente entidad, a fin de que emita su concepto respecto a la organización que está solicitando su reconocimiento.

Entre las entidades generalmente consultadas se encuentran: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Educación (MEDUCA), Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), entre otras. Esta consulta puede tardar meses.

Una vez es emitida la resolución que otorga la personería jurídica, la parte interesada deberá inscribir la organización en el Registro Público y regresar al Ministerio, con la certificación de esta inscripción, para de esta forma inscribirse en el Registro de Organizaciones del Ministerio de Gobierno.

2.1.3. Trámites fiscales de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

a. Impuesto sobre la renta

Los aspectos relacionados con las obligaciones fiscales de las ONG, revisten gran relevancia en cuanto al desarrollo de sus actividades y funciones.

Nuestro Código Fiscal, entre las personas exoneradas del impuesto sobre la renta, señala a las organizaciones no gubernamentales, con sus distintas acepciones. El artículo 14 del Decreto Ejecutivo 170 del 27 de octubre del 1993, mediante el cual se reglamentan las disposiciones del impuesto sobre la renta, contenidas en el Código Fiscal, establece:

Art. 14: “Personas exoneradas

1. Están exoneradas del impuesto las rentas percibidas o devengadas por:
2. ...
3. ...
4. Las iglesias de cualquier culto o seminarios conciliares y sociedades religiosas o de beneficencia, cuando las rentas se obtengan por razón directa del culto o la beneficencia.....
5. Los asilos, hospicios, orfanatos, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, reconocidas como tales, siempre que las rentas se dediquen exclusivamente a la asistencia social, la beneficencia pública, la educación o el deporte.....”

Para este tema es fundamental que los fines de la organización sean en beneficio público y que revistan la condición de “sin fines lucrativos”, por lo que se señala que se considerarán rentas procedentes de actividades sin fines de lucro, aquellas que conforme a los estatutos, se destinen a los fines de su creación **y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios, accionistas o asociados.**

Lo anterior no deberá confundirse con la posibilidad de que miembros de la organización devenguen un salario de acuerdo con servicios efectivamente prestados a la misma, e inclusive que se constituyan como empleados asalariados, que desarrollen funciones de manera permanente, relacionadas con el desarrollo de las actividades de la organización.

b. Inscripción en el Registro Único de Contribuyente (R.U.C.)

Según los artículos 7 al 10 de la Ley N°.76 de 22 de diciembre de 1976, toda persona natural o jurídica, tiene el deber de inscribirse formalmente en el Registro Único de Contribuyente, aunque no esté sujeta al pago de Impuesto Sobre la Renta.

Esta inscripción se realizará ante el Ministerio de Economía y Finanzas, para lo cual se deberá:

1. Llenar el formulario de R.U.C. (registro único de contribuyente), que entrega el Ministerio de Economía y Finanzas.
2. Obtener el número de Identificación Tributaria (N.I.T)
3. Autorización para recibir donaciones deducibles de impuesto sobre la Renta para los donantes.

Generalmente las organizaciones sin fines de lucro, se sustentan económicamente mediante donaciones, que les permiten desarrollar sus actividades. Estas donaciones pueden provenir del sector privado o empresarial, de la comunidad internacional y también es posible la asignación de subsidios estatales.

Con la finalidad de promover los aportes del sector privado y la filantropía, las legislaciones han establecido la posibilidad de que sean deducibles del impuesto sobre la renta de los donantes.

La Resolución Ministerial N° 201-2788 del 7 de agosto del 2008, desarrolla las condiciones ante las cuales se autoriza a una organización a recibir donaciones exentas del impuesto sobre la renta.

c. Autorización para recibir donaciones deducibles de impuesto sobre la Renta para los donantes.

Generalmente las organizaciones sin fines de lucro, se sustentan económicamente mediante donaciones, que les permiten desarrollar sus actividades. Estas donaciones pueden provenir del sector privado o empresarial, de la comunidad internacional y también es posible la asignación de subsidios estatales.

Con la finalidad de promover los aportes del sector privado y la filantropía, las legislaciones han establecido la posibilidad de que sean deducibles del impuesto sobre la renta de los donantes.

La Resolución Ministerial N° 201-2788 del 7 de agosto del 2008, desarrolla las condiciones ante las cuales se autoriza a una organización a recibir donaciones exentas del impuesto sobre la renta.

Para obtener dicha autorización, se debe cumplir el siguiente procedimiento:

1. Previamente se deberá obtener la personería jurídica, por parte del Ministerio de Gobierno y encontrarse debidamente inscrito en el registro de organizaciones de dicha entidad.
2. Se deberá inscribir la organización en el Registro Único de Contribuyentes, de la Dirección de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.
3. Es necesario obtener la inscripción o reconocimiento de la entidad gubernamental competente, de acuerdo a la actividad a desarrollar (Ej. MIDES, MEDUCA, ANAM etc).
4. Presentar ante la Dirección General de Ingresos la siguiente documentación:
 - a. Solicitud al Director (a) General de Ingresos, con la siguiente información:
 - Poder de representación legal a un abogado.
 - Hechos o fundamentos que justifiquen la solicitud.
 - Adjuntar al memorial de solicitud un listado de al menos cinco (5) de sus miembros adultos, con sus firmas y copia de las cédulas.

- b. Indicar la sede efectiva (domicilio) de la Fundación, Organización o Asociación y el calendario de sus reuniones regulares.
 - c. Certificado del Registro Público de Panamá, que acredite la existencia de la Organización (original y vigente).
 - d. Fotocopia autenticada de la Resolución de la entidad gubernamental competente, en la cual se resuelva que sus objetivos son sin fines lucrativos.
 - e. Fotocopia autenticada de la escritura donde se constituye la organización y sus estatutos.
 - f. Última Planilla de la Caja de Seguro Social (si tiene empleados).
 - g. Plan de trabajo para los próximos cinco (5) años, debidamente firmado por el representante legal de la organización.
 - h. Pruebas de sus ejecutorias en beneficio de la comunidad como una tarea constante, al menos en el período de doce (12) meses anteriores a la solicitud que se presenta a la Dirección General de Ingresos.
- Se exceptúan de este requisito a las organizaciones afiliadas a asociaciones internacionales, reconocidas o creadas.
- i. Revistas, fotos, folletos, panfletos, recortes de periódicos y documentos similares que comprueben la efectiva puesta en marcha de los planes y programas de la institución, organización o asociación.

En la práctica, según se nos indicó en la Dirección General de Ingresos, el trámite de autorización para recibir donaciones exentas puede durar de 1 a 2 meses e igualmente dependerá de la gestión de la parte interesada y de que se hayan cumplido a cabalidad todos los requisitos.

Llama la atención, que la norma impone la necesidad de que se presenten pruebas del trabajo de la organización que sustenten actuaciones, al menos un año antes de la solicitud. Esto en virtud de que se busca que las mismas hayan logrado sustentarse económicamente por dicho periodo.

La revocatoria de esta autorización, se puede producir en el evento de que las organizaciones suministren información falsa o inexacta, de forma simulada o fraudulenta.

La resolución ministerial 201-1163 de abril del 2008, reglamenta esta posibilidad, señalando en su artículo 8, **que la información presentada de forma simulada o fraudulenta, por parte de las organizaciones, acarreará la revocatoria oficiosa de la autorización para recibir donaciones exentas.**

2.1.4. Obligaciones ante el Fisco.

Como personas jurídicas, las organizaciones no gubernamentales tienen que cumplir una serie de obligaciones frente al fisco nacional. Entre esas tenemos:

a. Obligación de llevar un control de los fondos que reciban, generen o transfieran.

El artículo 3 de la Ley 50 de 2003, modificado por la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, dispone la obligación de llevar el control exhaustivo de los fondos recibidos y transferidos, mediante un registro detallado de las operaciones o transacciones financieras o de las donaciones que justifiquen su origen o naturaleza.

Art 3. Las asociaciones sin fines de lucro tendrán la obligación de llevar un control de los fondos que reciban, generen o transfieran. Para ello, deberán llevar un registro detallado de las operaciones o transacciones financieras o de las donaciones que justifiquen su origen o naturaleza.

b. Informe de donaciones.

Es obligación de las organizaciones sin fines de lucro, presentar ante el Ministerio de Economía y Finanzas, un informe detallado de las donaciones recibidas, según el Artículo 3 de la Ley 50 de 2003, modificado por la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009.

“.....Tales asociaciones (asociaciones sin fines de lucro) deberán presentar, ante el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los noventa días siguientes al cierre de cada año calendario un informe anual consolidado de todas las donaciones recibidas”. **(La aclaración entre paréntesis es nuestra).**

El incumplimiento será sancionado con una multa de cincuenta balboas (B/.50.00) la primera vez, y con multa de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) en caso de reincidencia.

c. Obligación de presentar el formulario 20 de pagos a terceros.

Fijada por el Decreto Ejecutivo N°.237 de 13 de diciembre de 2000 y la Resolución N°.201-054 de 8 de enero de 2001.

Según lo cual se preceptúa que:

“Las asociaciones civiles, las fundaciones, las organizaciones sociales de trabajadores y empleadores, las cooperativas, las asociaciones de ahorro y préstamo y demás entidades que, por no tener fines de lucro, no son contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, están obligados a presentar ya sea mensual o anualmente el reporte de pagos a terceros.

La no presentación por parte de la Asociación de dichos formularios, acarreará una multa de B/.10.00. a B/.1,000.00.” (Artículo 756 del Código Fiscal).

2.1.5. Otras obligaciones.

Además de las fiscales, nuestro ordenamiento legal impone otra serie de obligaciones, relacionadas a la condición de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

Básicamente responden a la necesidad estatal, de evitar la utilización de organizaciones no gubernamentales, para fines ilícitos o que contravengan el orden jurídico y moral.

- a. El Decreto Ejecutivo (524 del 2005) que regula el otorgamiento de personerías jurídicas, establece las siguientes obligaciones:
 - Obligación de mantener un libro de actas, un registro actualizado de sus miembros y los libros registros contables. Artículo 9 D.E. 524 del 2005.

- Obligación de mantener un local propio o alquilado, el cual constituirá el domicilio y será el lugar destinado para sus reuniones en cumplimiento de sus fines. Artículo 10 Decreto Ejecutivo precitado.

Según la norma precitada es el Ministerio de Gobierno el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento de estas obligaciones, para lo cual podrá ordenar la realización de las inspecciones que sean necesarias.

Al respecto debemos mencionar que la norma reglamentaria (D.E. 524 del 2005) excede el contenido de la Ley que señala el presupuesto jurídico del reconocimiento de las asociaciones u organizaciones (Ley 33 de 1984); puesto que esta solo hace referencia al reconocimiento de las organizaciones y no a su fiscalización y procedimientos de disolución o revocatoria.

En este sentido el Decreto Ejecutivo 524 del 2005, fija una serie de situaciones y presupuestos jurídicos no contenidos en la Ley que reglamenta, lo que violenta el principio de jerarquía de las normas.

Por otro lado, mantener un local propio o alquilado, constituye una obligación que restringe directamente el ejercicio de la libertad de asociación ya que fija como presupuesto necesario que la organización cuente con recursos suficientes para mantener un local, ya sea propio o alquilado, lo que en muchos casos no ocurre y no debería ser exigido legalmente para la existencia de la organización.

- b. La Ley 33 de 30 de junio de 2010, que en su artículo 34 adiciona la Ley 50 del 2003, cuyo objetivo es prever las medidas necesarias para evitar la utilización de fondos provenientes de blanqueo de capitales, narcotráfico y terrorismo, fija la obligación de **mantener mensualmente actualizado un sitio web con la información de todos los donantes** y mantener informada a la Dirección General de Ingresos de la dirección de la red, los cambios de portal o cualquier otra modificación.

La aplicación práctica de esta reciente norma, genera una serie de dudas, ya que la misma es muy amplia, puesto que no establece la entidad que deberá llevar a cabo esta fiscalización, el procedimiento y las medidas aplicables. Por otro lado impone a las organizaciones no gubernamentales, una obligación en muchos de los casos, difícil de cumplir.

Una de las dificultades que enfrenta el sector no gubernamental en Panamá, es la obtención de los recursos necesarios para desarrollar sus actividades. Muchas de las mismas se sustentan con dificultad y los costos que implica el mantenimiento de páginas web, pueden resultar insostenibles para algunas. Muchas ONG no mantienen páginas web y no pueden sufragar las mismas, por lo que al igual que la obligación de mantener un local, esto constituye una imposición que vulnera y restringe el libre ejercicio de la libertad de asociación.

2.1.6. Sanciones.

Nuestro ordenamiento legal fija algunos supuestos específicos, ante los cuales se le otorga a las autoridades la prerrogativa de establecer sanciones a las ONG, las que pueden ir desde la aplicación de multas, hasta la revocatoria de la personería jurídica.

- a. **Ilícitud de las actividades realizadas o que las mismas sean contrarias a los objetivos y fines establecidos en el estatuto de la organización.**

Art. 15: (Decreto Ejecutivo 524 del 2005): Cuando se tenga información que una entidad con personería jurídica se dedique a actividades ilícitas o contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto, el Ministerio de Gobierno y Justicia realizará los trámites necesarios, para la revocatoria o disolución de la Personería Jurídica otorgada a interponer las denuncias penales ante las autoridades competentes, según sea el caso.

Se le otorga al Ministerio de Gobierno la atribución de revocar la personería jurídica otorgada, e interponer las denuncias penales necesarias, en el evento de que se tenga conocimiento de que alguna organización no gubernamental, se dedique a actividades ilícitas, delictuales e inclusive contrarias a los objetivos y fines que se plantearon en el estatuto.

Es de vital importancia para la legitimidad del sector no gubernamental, la existencia de controles que impidan la utilización de ONG, para fines contrarios a la Ley. Sin embargo **la reglamentación (Decreto Ejecutivo 524 del 2005) excede el contenido de la Ley, que solo hace referencia al reconocimiento de las organizaciones.**

Por otro lado, la amplitud de la norma y el hecho de que no se defina de forma específica, el procedimiento a seguir en cuanto a la revocatoria de la personería, otorgan un gran nivel de discrecionalidad a la decisión de revocar o disolver una entidad no gubernamental. Este tema será abordado con mayor detenimiento posteriormente.

b. Inactividad por más de cinco (5) años o la no inscripción en el Registro del Ministerio de Gobierno.

Art. 16: (Decreto Ejecutivo 524 del 2005): El Ministerio de gobierno y Justicia, podrá revocar la Personería Jurídica a aquellas entidades que luego de una investigación previa, se haya comprobado que han permanecido por más de cinco (5) años inactivas, o que las mismas no hayan sido inscritas en el Registro que se lleva en el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Tanto la inactividad por el periodo de tiempo previsto, como la no inscripción en el Registro del Ministerio de Gobierno, reflejan falta de diligencia e interés por parte de los representantes de la organización, lo que podría justificar la revocatoria del reconocimiento legal, sin embargo, las limitaciones en cuanto a la dotación de personal, en comparación con la cantidad de asuntos que deben ser ventilados por la dirección legal de este Ministerio, impiden la aplicación de esta medida.

c. Incumplimiento de la presentación del informe anual de donaciones recibidas, fijada por la Ley 50 de 2003, modificada por la Ley 49 de 2009.

Art. 3: “.....Para efectos procesales se remitirá copia de cada una de las resoluciones que se expidan por el incumplimiento antes mencionado al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Si persiste el incumplimiento, el Ministerio de Gobierno y Justicia, vía requerimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, procederá de oficio a dejar sin efecto la personería jurídica de la respectiva asociación sin fines de lucro, mediante resolución motivada que deberá ser inscrita en el Registro Público.”

Como vimos, una de las obligaciones fiscales de las ONG, es la presentación del informe de donaciones recibidas.

El incumplimiento de esta obligación, puede conllevar la aplicación de una **multa cincuenta balboas (B/.50.00) la primera vez y doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) en caso de reincidencia.**

Sin embargo, la norma que fija esta obligación contempla la posibilidad de que en caso de reincidencia, respecto a la presentación del informe, se tramite, por solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas, la revocatoria de la personería, lo que conlleva una doble sanción ya que se establece la posibilidad de imponer sanciones fiscales y que de igual forma se proceda a solicitar la revocatoria de la personería jurídica ante el Ministerio de Gobierno.

En cuanto a este incumplimiento, anteriormente se revocaba la autorización de deducibilidad de las donaciones, sin embargo, la Ley 49 del 2009 introduce la posibilidad de tramitar, vía Ministerio de Gobierno **la revocatoria de la personería** de aquellas organizaciones que presenten un incumplimiento de forma reiterada.

El registro de organizaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, que se encuentra en su página web, muestra casos específicos de cancelación de la autorización de deducibilidad de las donaciones, sin embargo, a la fecha **no se ha tramitado ninguna revocatoria de personería**¹⁵ y no existe procedimiento establecido para tales efectos. Al respecto pudiera interpretarse que no se han dado los presupuestos necesarios para que se produzca la revocatoria, sin embargo el personal y recursos asignados a este tema son insuficientes para hacer la verificaciones tendientes al cumplimiento de esta norma.

2.2. Análisis comparativo de las normas que regulan el procedimiento de reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales.

El tema de libertad de asociación es objeto de análisis y discusión a nivel internacional, ya que, como vimos, de su libre ejercicio, depende directamente el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho. En este sentido, se desarrollan esfuerzos por promover entornos legales habilitantes, que permitan un efectivo desarrollo del sector civil o no gubernamental.

A la luz de estas recomendaciones¹⁶, basadas en buenas prácticas internacionales, procederemos a analizar algunos aspectos relacionados con el reconocimiento de las organizaciones y las normas de fiscalización y control en Panamá.

a. Exigencia de la condición de Persona Jurídica.

Según recomendaciones internacionales¹⁷ no se debería exigir a los individuos la creación de una entidad legal formal, para ejercer las libertades de asociación y expresión. Por lo general, gran cantidad de las formas asociativas que surgen son de carácter informal y no se debería limitar este ejercicio en virtud del reconocimiento legal.

La constitución como persona jurídica, por parte de una organización sin fines de lucro, más que una imposición legal, debería estar encaminada a fortalecer y salvaguardar las prerrogativas de este sector. Constituye la forma legal de ser reconocido como sujeto de derechos y deberes, más no debe impedir la libre posibilidad de agruparse, asociarse y actuar de forma general, a nombre de los miembros de esa agrupación.

En nuestro medio, hasta el momento no se han desarrollado mecanismos de control práctico, que impidan a cualquier forma asociativa no reconocida jurídicamente, actuar como tal; sin embargo el Decreto ejecutivo¹⁸, que regula el reconocimiento con persona jurídica, fija la prohibición de que entidades actúen en nombre propio sin haber sido debidamente reconocidas.

Art. 18: (D.E 524 del 2005): “Ninguna entidad podrá anunciarse y actuar como tal sin haber obtenido el reconocimiento de su Personería Jurídica por parte del Ministerio de Gobierno y su inscripción en el Registro Público”.

¹⁵ Según información suministrada por funcionarios de la Dirección General de Ingresos.

¹⁶ La Guía para las leyes que afectan las organizaciones cívicas, ICNL, publicado por Open Society Institute, traducción Susana Valiente. Primera Edición, 1997, constituye un documento práctico, que compila recomendaciones internacionales sobre el tema de libertad de asociación.

¹⁷ Op. cit. Pag. 21.

¹⁸ Decreto Ejecutivo 524 del 2005.

Esta norma pretende evitar las actuaciones a nombre de entidades que no han sido reconocidas como personas jurídicas, por el Ministerio de Gobierno, lo que inclusive vulnera el sentido de nuestra Constitución Nacional. Un entorno legal habilitante, si bien debe promover los beneficios y privilegios del reconocimiento como persona jurídica, no debe restringir el libre ejercicio de la libertad de asociación, como quiera que los sujetos opten por ejercerlo.

No deben existir impedimentos de ningún tipo, para que agrupaciones o asociaciones, que no tengan la personería jurídica, puedan actuar en defensa de los derechos humanos y los derechos establecidos en la Constitución Nacional.

b. Definición clara y sencilla de los documentos necesarios para constituir una organización.

Se recomienda que la documentación necesaria, para constituir una organización, sea **lo más sencilla y accesible posible**, de forma que cualquier persona interesada pueda elaborarla y presentarla.

De igual manera debería exigirse la presentación de documentos mínimos contentivos de los principios rectores de la organización.

En este sentido, la cantidad de documentación exigida por nuestro ordenamiento legal (solicitud de abogado, acta de constitución, estatutos, acta de aprobación de los estatutos, plan de trabajo a cinco años, entre otros), es en muchos casos redundante, a nuestro juicio innecesaria, puesto que la intención y desarrollo de los objetivos y fines de la organización, pueden plasmarse de forma más simplificada y por tanto accesible al público y al ciudadano común.

Prueba de esto es la información recibida por parte funcionarios de la Dirección Legal del Ministerio de Gobierno, donde se nos indicó que **difícilmente una solicitud de personería jurídica, es presentada de forma que no deba ser corregida posteriormente**, a pesar de que siempre son presentadas mediante apoderado legal (abogado).

La tendencia debería ser simplificar la cantidad y complejidad de los documentos requeridos, evitando la burocratización del reconocimiento jurídico, lo que limita en gran medida su acceso.

c. Agilidad, rapidez y economía del proceso de constitución.

Los procedimientos para el reconocimiento jurídico de las organizaciones no gubernamentales, deberían ser lo más simplificados, rápidos y económico posibles, con un mínimo de formalidades, para que todo individuo u organización que desee formar una organización cívica pueda hacerlo ¹⁹.

Tomando este presupuesto como referencia, debemos señalar una serie de obstáculos y limitaciones de nuestro procedimiento, tales como:

1. **La solicitud necesariamente debe ser interpuesta por abogado (a).** Este requerimiento, limita en gran medida el acceso al procedimiento. Por lo general los representantes legales devengan honorarios por sus servicios, lo que incrementa el costo del trámite.

No hemos desarrollado una cultura de asistencia técnica y gratuita en el tema de libertad de asociación y los esfuerzos que se desarrollan, al respecto, son individuales y aislados.

¹⁹ Guía para las leyes que afectan las organizaciones cívicas, Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations, Open Society Institute, traducción Susana Valiente. Primera Edición, 1997, pág. 14.

2. **La duración del procedimiento es excesiva y, en muchas ocasiones, discrecional.**

En la práctica, no existen garantías sobre el tiempo efectivo que durará el procedimiento de personería jurídica. Como se nos indicó en la Dirección Legal del Ministerio de Gobierno, el mismo podría bien durar entre 3 meses y 1 año, inclusive más.

No se contemplan plazos de tiempo específicos ante los cuales la institución debe pronunciarse. La inactividad, en cuanto al trámite, puede darse de forma indefinida y los procedimientos mediante los cuales se pueda exigir o demandar el reconocimiento (accionar ante la vía gubernativa) son excesivamente burocráticos y tardíos.

3. **Nuestra normativa permite la discrecionalidad en cuanto al reconocimiento como persona jurídica, al no señalar, de forma taxativa, que toda solicitud siempre y cuando cumpla con los requisitos y no contrarie principios básicos de legalidad y seguridad nacional, deberá ser aprobada.**

Pese a que no se señala, que el trámite de reconocimiento como persona jurídica es discrecional, tampoco se le impone el carácter de mandatorio, es decir que la obligación estatal de que ante todo trámite presentado, que cumpla con los requisitos, se deberá por mandato legal, emitirse el reconocimiento como entidad jurídica, pudiéndose, exigir dicho cumplimiento como un derecho.

Las limitaciones en cuanto a la personería jurídica deben ser mínimas, contempladas de manera taxativa en la Ley y basadas en exigencias de seguridad nacional y orden público, tal cual se señala en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

No debe ser un proceso sometido, en forma alguna, a la discrecionalidad o voluntad del funcionario, sino un acto mandatorio, mediante el cual todas las organizaciones que cumplan con los requisitos impuestos, tienen el derecho de exigir su reconocimiento.

4. **En todos los casos se remite una consulta a la entidad que regula el tipo de actividad, a la que se dedicará la organización.**

Este aspecto, contemplado en la norma, implica un trámite interno en el Ministerio de Gobierno, en el sentido de remitir consulta a las entidades pertinentes.

Esta consulta puede durar más de un mes, tomando en cuenta el tiempo de elaboración de la nota, el tiempo efectivo de mensajería, su recepción por parte de la entidad, la distribución de la misma y su final respuesta, que debe ser remitida nuevamente a la Dirección Legal del Ministerio de Gobierno.

Al evaluar el proceso total de constitución, inscripción y el posterior trámite ante el Ministerio de Economía y Finanzas, nos percatamos que la misma organización debe, nuevamente, solicitar una certificación por parte de la entidad encargada de regular la actividad a realizar, antes de solicitar la autorización para recibir donaciones exentas de impuesto sobre la renta, para sus donantes.

Es evidente que esta etapa del trámite es repetitiva y refleja un procedimiento burocrático, lento y demorado.

5. **No sólo implica costo económico el pago de honorarios del abogado (a) que realice el trámite, sino la aplicación obligatoria de timbres fiscales a cada página de la solicitud, los gastos de registro y protocolización de escritura, además de la movilización necesaria para realizar dichos trámites.**

Esto no puede en forma alguna considerarse económico, ya que las sumas finales para la realización del trámite de constitución y reconocimiento, sin tomar en cuenta los honorarios del abogado (a), podrían oscilar entre los trescientos a quinientos (B/300 – 500) balboas, lo que en muchas ocasiones resulta inaccesible e inalcanzable para grupos y asociaciones de carácter popular y de recursos limitados.

6. La solicitud sólo puede ser presentada en la sede del Ministerio de Gobierno, en la ciudad de Panamá.

Como mencionamos anteriormente, esto implica costos adicionales de movilización para aquellas organizaciones con sede en el interior de la República. En muchas ocasiones, estas recurren a figuras jurídicas distintas para poder obtener el reconocimiento legal y funcionar como entidades.

d. No deberían existir restricciones en cuanto a las condiciones de los miembros de la organización.

Toda persona, sin distinción de su sexo, raza, lugar de procedencia, condición social, o física e inclusive edad, debería poder asociarse con otras personas según sus intereses y afinidades en común.

No debería restringirse el ejercicio de este derecho a ninguna categoría específica de personas, inclusive se debería considerar la posibilidad de que menores de edad constituyan, de forma válida, organizaciones reconocidas.

A nivel internacional ²⁰ como buena práctica se recomienda que los extranjeros tengan la capacidad de crear organizaciones cívicas, en los mismos términos que los ciudadanos del país.

Al respecto nuestra legislación, si bien no limita a los extranjeros a formar parte de la organización como miembros, sí es específica en establecer que los que formen parte de la junta directiva, deberán ser nacionales, limitando la posibilidad de que extranjeros formen parte de órganos de gobierno de la organización. Esto a todas luces limita el libre ejercicio de la libertad de asociación, además de que vulnera nuestra Constitución Nacional, que contempla de manera amplia este Derecho, sin limitaciones relacionadas a la nacionalidad u otras condiciones de los miembros.

e. Definición clara y accesible de los derechos y obligaciones de las organizaciones una vez constituidas.

Se señala que la Ley debe contemplar, de forma clara, taxativa y accesible, los derechos y obligaciones de las organizaciones, una vez reconocidas. Incluso se recomiendan medidas gubernamentales para publicitar estos derechos y deberes y que sean de conocimiento y acceso público.

En definitiva, no podemos calificar como sencilla o accesible, nuestra técnica legislativa en materia de libertad de asociación. Las normas que contemplan derechos y obligaciones se encuentran dispersas en Leyes, Decretos Leyes, Decretos Ejecutivos, Resoluciones Ministeriales, entre otras.

Podríamos incluso indicar que, en la práctica, hay un desconocimiento general, en cuanto a la normativa que regula a las organizaciones no gubernamentales.

²⁰ Parlamento Europeo, citado por Guía para las leyes que afectan las organizaciones cívicas. Op. cit. pág

Por otro lado, se ha legislado sin la previsión de designar los recursos, tanto económicos, como institucionales para el cumplimiento de las normas fijadas. Lo que hace presumir, que ciertas normas de fiscalización pueden ser utilizadas de manera discrecional, por ejemplo respecto a organizaciones específicas, que en determinado momento político tengan posiciones distintas a las del gobierno de turno.

f. Trámite claro y definido respecto a la negativa de reconocimiento como organización o revocatoria de personería jurídica.

Se debería exigir de la institución encargada de otorgar el reconocimiento, que la misma justifique, mediante resolución motivada, las razones de la no aceptación de la solicitud de personería. Y frente a esta resolución debería existir un procedimiento claro para recurrir y obtener la tutela del derecho.

En Panamá, los trámites administrativos son recurribles ante la vía gubernativa (recursos de reconsideración y/o apelación) y finalmente ante la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema o mediante la acción de Amparo de Garantías. Estos procesos son en extremo burocráticos, tardíos y costosos y prácticamente implican una denegación de justicia, frente al ejercicio del derecho de asociación.

g. Existencia de un registro nacional único de las organizaciones no gubernamentales, accesible al público.

Para mayor facilidad, debería existir un registro único, en el que se encuentren todas las organizaciones del país.

Esto difiere de nuestra realidad, como mencionamos anteriormente, existen diversos registros donde se puede verificar la existencia de las organizaciones no gubernamentales en Panamá.

Así tenemos el Registro del Ministerio de Gobierno, establecido por Ley, para estos efectos y cuya función es facilitar el control y fiscalización de las organizaciones no gubernamentales en Panamá.

Sin embargo, antes de la inscripción en el mencionado registro, la asociación debe inscribirse en el Registro Público, en la sección de personas jurídicas. La dualidad de ambos registros permite que, en la práctica, algunas organizaciones estén inscritas en el Registro Público y no acudan al Ministerio de Gobierno, a inscribirse en el Registro de Organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro.

Por su parte el registro del Ministerio de Gobierno, no es muy accesible al público en general, para obtener información al respecto, se necesita una solicitud formal que será contestada con la misma rapidez y disponibilidad que otras solicitudes burocráticas.

El Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con otro registro de organizaciones no gubernamentales, el mismo mantiene la información de aquellas organizaciones inscritas en la Dirección de Ingresos y autorizadas para recibir donaciones deducibles de impuesto.

Este registro tampoco es coincidente con el del Ministerio de Gobierno, puesto que una organización puede inscribirse en este último y no solicitar la autorización de deducibilidad de las donaciones.

El Registro de la Dirección General de Ingresos sí está accesible, en la página web de la institución e incluso hace referencia a algunas revocatorias de organizaciones tramitadas por esta Dirección.

h. Procedimiento de revocatoria del reconocimiento como persona jurídica.

La posibilidad de revocar la personería jurídica de las organizaciones, por parte de las entidades rectoras, debe ser considerada como *ultima ratio* (última opción) frente a la violación reiterada y flagrante de las normas y regulaciones impuestas.

Los ordenamientos deben prever la existencia de sanciones intermedias, como la imposición de multas y fijar un procedimiento específico para decretar la revocatoria del reconocimiento como persona jurídica, estableciendo inclusive la posibilidad concreta de recurrir dicha decisión.

Nuestra normativa, al respecto, permite cierta discrecionalidad, en cuanto a que **no establece procedimientos especiales y específicos que otorguen seguridad jurídica, frente a la posibilidad de que se revoque la personería.**

Además, dichas sanciones no están contempladas en Leyes, sino en instrumentos legales de carácter reglamentario (Decretos Ejecutivos), que como vimos exceden el contenido legal e inclusive permiten un mayor grado de discrecionalidad.

Se señalan varios supuestos, ante los cuales se podrá revocar dicho reconocimiento (En su momento fueron desarrollados, sin embargo resulta útil hacer nuevamente referencia a los mismos).

1. Cuando se tenga información, que una entidad con personería jurídica se dedique a actividades ilícitas o contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto. (Artículo 15 Decreto Ejecutivo 524 del 2005).

En este caso, la intención de la norma es clara: impedir que las organizaciones no gubernamentales desarrollen actividades contrarias a la Ley. Sin embargo, el procedimiento señalado es muy vago y amplio, simplemente se señala la posibilidad de obtener información; no hace referencia a la constatación. Sólo se indica que *ante informes sobre la ilicitud de actividades realizadas por una organización con personería jurídica, el Ministerio de Gobierno realizará los trámites necesarios para la revocatoria de la personería.*

El mismo artículo establece, incluso, un arma de doble filo, al fijar la posibilidad de que las actividades, sobre las que se informe, sean contrarias a las fijadas en el estatuto de la organización. Esto deja abierta la posibilidad, que frente a actividades lícitas, mas no contempladas en el estatuto, sea revocada la personería jurídica.

Si bien, esta norma no se aplica debido a que no se cuenta con los mecanismos necesarios para hacerla cumplir, es indudable que la misma es ambigua, permite la discrecionalidad y no establece garantías básicas frente a la posibilidad de la revocatoria.

2. Cuando previa investigación, se haya comprobado que una organización ha permanecido por más de 5 años inactiva (Artículo 16 del Decreto Ejecutivo 524 del 2005).

Al comparar ambas regulaciones que forman parte del mismo cuerpo legal (Decreto Ejecutivo 524 del 2005), nos percatamos, que en este caso sí se señala la necesidad de una investigación previa y que se constate que en efecto, la organización ha permanecido inactiva por un periodo de cinco (5) años o más.

A pesar de lo anterior, ninguna de las dos regulaciones establece la posibilidad de recurrir, mediante procedimientos especiales destinados para este fin, aunque debe entenderse que se cuenta con los recursos que otorga la Ley de Procedimiento Administrativo General.

3. Frente al incumplimiento de la obligación de presentar el informe de donaciones.

Mediante Ley 49 de septiembre de 2009, se modifica el Código Fiscal y se establece que las organizaciones que incumplan su obligación de presentar, dentro de los noventa días siguientes al cierre del año calendario, el informe anual consolidado de todas las donaciones recibidas, serán sancionadas con una multa de B/50.00, la primera vez y con multa de B/250.00, en caso de reincidencia.

La misma norma señala, que ante la persistencia del incumplimiento, el Ministerio de Gobierno, a requerimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, procederá de oficio a dejar sin efecto la personería jurídica, de la respectiva asociación. Este supuesto se encuentra mucho más regulado y presenta la necesidad de determinar la insistencia en el incumplimiento, lo que conllevará a la revocatoria de la personería jurídica.

Según funcionarios de la Dirección de Ingresos, resulta sumamente difícil dar seguimiento a la aplicación de esta norma, tal cual mencionamos anteriormente...

2.3. Actividades permitidas. ¿A qué se puede dedicar una ONG en Panamá?

Así como amplia y compleja es la regulación legal de las organizaciones no gubernamentales, igualmente diverso, amplio y complejo es el espectro de actividades a las cuales se dedican o se pueden dedicar en nuestro país.

Al definir las normas que regulan la libertad de asociación en Panamá, hicimos referencia al artículo 39 de la Constitución Nacional, que contempla las bases del tema.

Se establece al respecto que,

“...No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.....”

La norma constitucional solo fija limitaciones relacionadas al orden público.

Por otro lado, al abordar el tema de la revocatoria de la personería jurídica, vimos que el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 524 del 2005, establece como causal *“el dedicarse a fines ilícitos”*. Restricción lógica de todo ordenamiento jurídico basada en el respeto al orden público.

De acuerdo a lo anterior, una ONG en **Panamá tiene un marco amplio de actividades**, limitadas únicamente por el orden público, es decir siempre y cuando dichas actividades no contravengan lo preceptuado por la Constitución Nacional y las leyes y normas de la República.

Las posibilidades son múltiples y nuestra regulación es **esencialmente no restrictiva**; Dado que **no existen impedimentos formales** para que las organizaciones desarrollen actividades diversas, incluyendo sociales, relacionadas a políticas públicas e incluso económicas, siempre y cuando no generen ganancias que sean distribuidas entre sus miembros.

En la práctica, las actuaciones de los gobiernos parecieran restringir las acciones de organizaciones relacionadas específicamente con la incidencia pública, es decir, las que participan en la gestión de reformas de políticas públicas, esto lo podemos advertir por ejemplo, en el excesivo periodo de tiempo del proceso de reconocimiento jurídico u otras solicitudes presentadas por organizaciones cuyas actividades refieren a la gestión ciudadana de lo público, que en muchas ocasiones excede los términos comunes e incluso, transcurren años sin haber pronunciamiento al respecto.

Por otro lado, los gobiernos no asignan los recursos necesarios para aplicar los mecanismos de fiscalización fijados por Ley, sin embargo, la discrecionalidad deja la puerta abierta a la selectividad en la aplicación de sanciones.

2.4. Otras formas organizacionales en Panamá.

Existen otros tipos de asociaciones de sociedad civil en Panamá, que tienen otras formas de reconocimiento jurídico y con derechos y obligaciones distintos de las ONG.

a. Fundaciones de Interés Privado.

Las fundaciones que han sido inscritas bajo la denominación de Organizaciones No Gubernamentales, son aquellas cuyos intereses básicamente son de orden público y se encuentran, inscritas en el Ministerio de Gobierno.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico contempla la figura de las Fundaciones de Interés privado, reguladas por la Ley 25 de 1995, con elementos característicos como la existencia de un acta fundacional y un patrimonio destinado, específicamente, a los objetivos previamente fijados.

Estas fundaciones en esencia, responden a intereses meramente particulares y no públicos, basadas en el principio de autonomía de la voluntad de las partes y conllevan un tratamiento legal poco restrictivo, basado en normas del Derecho Privado.

Pese a que en nuestra normativa existe la diferencia expresa entre ambos tipos de fundaciones, lo engorroso del trámite de inscripción como Organización No Gubernamental (ONG), ha conllevado a que en algunos casos, fundaciones con intereses sociales o públicos opten por obviar el reconocimiento estatal como Fundación de interés público (ONG) y mantener la figura jurídica del Derecho Privado, **de Fundación de Interés Privado, pese a dedicarse a tener fines y objetivos de carácter social.**

Es decir constituir fundaciones, cuya naturaleza es en esencia privada, para desarrollar funciones sociales.

La norma que regula la constitución y funciones de las Fundaciones de Interés Privado no impide que estas se dediquen a temas sociales o de interés común, lo que implica que pueden, perfectamente constituirse, al amparo de la referida norma y bajo las condiciones que la misma implica, sin la necesidad expresa de inscribirse como ONG.

La diferencia en cuanto a la constitución jurídica, es significativa, ya que las fundaciones de interés privado, al igual que las sociedades, son simplemente inscritas en el Registro Público, cumpliendo con las formalidades y requisitos fijados por Ley.

Estas están obligadas a pagar derechos registrales y tasa única anual equivalentes a lo que se establece para las sociedades anónimas. Igualmente, por no estar inscritas en el registro de organizaciones, no están sujetas a la fiscalización como entidad jurídica pública, **ni pueden solicitar, ante el Ministerio de Economía y Finanzas, la deducibilidad de las donaciones recibidas.**

Pese a lo anterior, la diferencia en la práctica y desarrollo de las actividades podría ser imperceptible, ya que si la fundación tiene como fin el desarrollo de actividades de beneficio común o público, no existen limitaciones legales al respecto, con excepción de lo señalado en el acta fundacional.

Encontramos entonces, una serie de fundaciones que han optado por esta denominación y tratamiento legal, a pesar de no obtener los beneficios e incentivos que conlleva el reconocimiento como Organización No Gubernamental, lo que no impide que posteriormente estas fundaciones de carácter privado, opten por obtener el reconocimiento del Ministerio de Gobierno.

b. Asociaciones de Personas (Asociaciones Civiles).

Debido a las dificultades que se presentan para obtener una personería jurídica, algunas organizaciones han optado por utilizar la figura de asociación de personas (asociaciones civiles), inscritas en el Registro Público, como entidades particulares.

Muchos de los aspectos ligados a la discrecionalidad, especialmente respecto al tiempo de otorgamiento de la solicitud, han impulsado a organizaciones, con temas eminentemente sociales, a constituirse como asociaciones privadas, cuyo trámite es menos complejo que el de personería jurídica.

Esta figura regula las sociedades de profesionales, por ejemplo abogados y contadores y encuentra su sustento básico en el Código Civil y en la libertad de asociación que tiene todo individuo en nuestro país. Por lo que ha sido utilizada por algunas agrupaciones, como mecanismo para nacer a la vida jurídica y desarrollar actividades, que bien pueden ser de interés común o carácter social.

Las asociaciones de personas no están reguladas ni fiscalizadas por el Ministerio de Gobierno y no tienen la posibilidad de recibir donaciones deducibles de impuestos. Sin embargo, en este tipo particular de asociaciones sus miembros responden con su patrimonio de las obligaciones de la misma.

Tanto las fundaciones de interés privado como las asociaciones de personas, se han convertido en la forma de evitar los obstáculos que presenta el trámite de personería jurídica para las ONG, pero a costa de negarse la posibilidad de recibir donaciones susceptibles de exoneración de impuesto sobre la renta y de la fijación de otras imposiciones que no corresponde a la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales.

c. Asociaciones de Salud.

Son formas de asociaciones populares, vinculadas y fiscalizadas, directamente, por el Ministerio de Salud: los Comités de Salud y las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales.

1. Comités de Salud

Creados por el Decreto de Gabinete 401 del 29 de diciembre de 1970, y reglamentados por el Decreto Ejecutivo 389 del 9 de septiembre de 1997, constituyen asociaciones cuyo objetivo primordial es promover la salud en las comunidades.

El Decreto de Gabinete en mención, destaca la necesidad de promover, proteger, recuperar y rehabilitar la salud de los miembros de las comunidades, por lo que constituyen un mecanismo popular, para participar e incidir en el desarrollo de políticas públicas, vinculadas específicamente al tema.

Se consideran formas asociativas de derecho público, con presencia en las comunidades donde existan centros de salud, cuyo reconocimiento jurídico está a cargo directamente del Ministerio de Salud, quien les otorga personería jurídica y por tanto capacidad para actuar como personas.

El Decreto Ejecutivo 389 del 9 de septiembre de 1997, desarrolla la reglamentación de esta figura, estableciendo la forma de elección y designación de los miembros de la junta directiva, sus funciones principales (concretamente relacionadas con la salud de la comunidad en particular), la forma de administración de los recursos y cómo se obtendrán los mismos, entre otros aspectos básicos.

Los comités de salud desempeñan una función participativa de suma importancia en las comunidades, ya que logran ser un vínculo que permite el acceso a las necesidades reales de la comunidad, por parte del Ministerio de Salud.

2. Juntas Administradoras de Acueductos Rurales.

En torno a la construcción, administración y mantenimiento de los acueductos rurales, surge esta figura, cuyo reconocimiento legal igualmente es otorgado por el Ministerio de Salud.

La Resolución Ministerial N° 28 del 31 de enero de 1994, regula los procedimientos para la solicitud de construcción de acueductos y la formación de las juntas encargadas de su administración.

Constituye una forma organizativa, reconocida jurídicamente, mediante la cual las comunidades rurales obtienen, por su esfuerzo propio y en coordinación con el Ministerio de Salud u otras entidades, la construcción y posterior administración de los acueductos comunitarios.

Las comunidades debidamente organizadas, sufragan los costos de la construcción, administración y mantenimiento de su acueducto de acuerdo con la regulación antes mencionada.

Sus fines son específicos y relacionados directamente con sus objetivos, sin embargo, constituyen otra forma organizativa de gran relevancia en cuanto a la participación ciudadana y la coordinación con el sector gubernamental.

d. Asociaciones Campesinas.

La Ley 12 de 1973, otorga al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la facultad de reconocer jurídicamente a las asociaciones campesinas, que surjan de políticas públicas para fortalecer el sector agropecuario.

Mediante la Ley 23 del 21 de octubre de 1983, se crean jurídicamente, las figuras asociativas de Asentamientos Campesinos y las Juntas Agrarias de Producción. Ambas figuras, vinculadas directamente a los procesos de Reforma Agraria y reconocidas legalmente como personas jurídicas, por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, específicamente mediante la Dirección de Desarrollo Rural, ubicada en la provincia de Veraguas.

Respecto a los asentamientos campesinos, esta figura buscaba otorgar a campesinos de escasos recursos, la utilización y aprovechamiento de tierras de propiedad del Estado y conformar una estructura organizativa que les permitiera optimizar la producción.

Pese a mantenerse jurídicamente la figura y existir algunos asentamientos campesinos debidamente inscritos y en funcionamiento, la figura ha perdido efectividad práctica.

En la actualidad, tal cual nos informó la Dirección de Desarrollo Rural, se está promoviendo el desarrollo de **asociaciones campesinas**, las que refieren a agrupaciones de productores, por lo general de un rubro o actividad específica. Por ejemplo asociaciones de productores de arroz, asociaciones de productores ovinos y caprinos, etc.

Las normas en mención permiten que los representantes de estas organizaciones conformen federaciones a nivel provincial y confederaciones a nivel nacional.

e. Asociaciones Deportivas.

La promoción del deporte y sus formas asociativas, corresponde al Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES), entidad que según la Ley 50 del 2007, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 599 del 2008, les otorga el reconocimiento como persona jurídica.

Se señala al respecto, que las federaciones, asociaciones y organizaciones deportivas nacionales del programa olímpico y las que no formen parte del programa, son entidades deportivas autónomas, con personería jurídica propia reconocidas por PANDEPORTES, conformadas por ligas provinciales, distritales y de corregimientos, así como por clubes y ligas profesionales Artículo 15-A.

3. Situación actual de la sociedad civil en Panamá.

Una vez evaluado el entorno jurídico de las organizaciones de sociedad civil en Panamá, nos vemos frente a la necesidad de analizar su contexto actual, cuáles son los retos u obstáculos más relevantes y las proyecciones y recomendaciones hacia un sector civil fortalecido, propositivo y proactivo.

No cabe la menor duda, que día a día este sector encuentra mayores espacios de reconocimiento y participación, incluso debemos resaltar que las grandes transformaciones en cuanto a políticas públicas a nivel ambiental, de justicia, respecto a políticas indígenas, temas de género y juventud entre otras, han respondido al esfuerzo y beligerancia de distintos grupos o sectores organizados.

Concretamente podemos destacar experiencias que han evidenciado un rol determinante de la sociedad civil en Panamá:

- Plan Visión 20/20.
- Pactos nacionales.
- Concertación Nacional para el Desarrollo.
- Metas del milenio.
- Plan Nacional de la Juventud.
- Plan Nacional Mujer y Desarrollo.
- Fundación del Trabajo.
- Plan nacional de las personas con discapacidad.
- Creación de las Comarcas y reconocimiento del Derecho Indígena.
- Pacto de Estado Por la Justicia, entre otras.

Igualmente debemos reconocer la evolución de los movimientos populares, que poco a poco se han ido fortaleciendo y consolidando como entidades cuya opinión se hace presente en el desarrollo de distintos temas a nivel nacional.

Pese a esto, es igualmente evidente que aún queda mucha distancia hacia la consolidación de una sociedad civil articulada, fortalecida y con permanencia, para lo cual el primer paso es distinguir sus mayores obstáculos y retos.

3.1. Obstáculos para su fortalecimiento.

En Panamá, este amplio conglomerado, denominado sociedad civil, se encuentra en pleno proceso evolutivo; aún queda mucho que hacer frente a los retos que representa desarrollar un sector que responda a las exigencias de su rol en democracia.

Para tal fin, es prioritario identificar cuáles han sido y son los obstáculos más determinantes para su fortalecimiento. Podemos mencionar en este sentido los siguientes:

a. Obstáculos en cuanto a la tramitación del reconocimiento jurídico y la fiscalización.

Al momento de describir el procedimiento y trámite de reconocimiento como persona jurídica y compararlo con las recomendaciones internacionales, la conclusión necesaria es que nuestra regulación y normativa es burocrática y poco accesible al ciudadano.

Esto necesariamente implica serios obstáculos al pleno ejercicio de la libertad de asociación en Panamá, ya que se dificulta en gran medida la posibilidad de obtener la condición de persona jurídica y por ende ser sujeto de derechos y deberes.

Concretamente podemos señalar como obstáculos del marco legal regulatorio y específicamente en cuanto al reconocimiento jurídico y fiscalización las siguientes:

1. Normativa dispersa en varios instrumentos legales, leyes, decretos ejecutivos y resoluciones, poco accesible al ciudadano común.
2. Centralización del servicio en la ciudad de Panamá, lo que dificulta los trámites presentados por asociaciones del interior del País.
3. La exigencia de presentar la solicitud mediante apoderado (a) legal.
4. Los altos costos que implica la solicitud (honorarios de abogados, gastos notariales, timbres fiscales, gastos de movilización, etc.).
5. No hay una determinación clara y sencilla del procedimiento. Muchas veces la documentación debe ser corregida.
6. Discrecionalidad en cuanto al tiempo de otorgamiento de la personería jurídica.

b. Obstáculos Políticos.

Sin entrar en el análisis de lo que en realidad debe significar participación política y la forma en que como sociedad hemos deformado el concepto, es necesario acotar que el desarrollo continuo de actitudes politiqueras, ha impactado directamente la forma en que los ciudadanos y el gobierno identifican y desempeñan sus distintos roles.

1. Posición de los gobiernos de turno en cuanto al control discrecional sobre el sector civil.

Con el transcurrir del tiempo, la tendencia de los gobiernos panameños ha sido desarrollar e incrementar mecanismos que permitan mayor control y restricción a la sociedad civil y el ejercicio de la libertad de asociación. Esto es palpable, tanto en las reformas a las normas que regulan el reconocimiento jurídico, **como en las de las de control y fiscalización**, cuyo objetivo evidente es regular de forma restrictiva y en algunos casos hasta discrecional, nuestras expresiones asociativas.

No pareciera haber la suficiente conciencia del rol del sector civil en la gestión de lo público, por el contrario se busca limitar lo más posible su marco de acción, deslegitimando su rol, con campañas de descrédito de algunos líderes y con acciones de fiscalización dirigidas específicamente a algunas organizaciones en particular, entre otras situaciones.

Por otro lado las políticas públicas, más que propiciar la protección amplia del derecho, y su libre ejercicio, tienden a burocratizar, restringir y establecer imposiciones a quienes intentan organizarse y tener algún tipo de participación en lo público.

2. Impacto de la intromisión de los intereses políticos en los movimientos civiles.

En Panamá se conoce de organizaciones vinculadas a grupos políticos partidistas y de la práctica de crear ONG vinculadas a partidos políticos o de infiltrar organizaciones ya constituidas.

Las asociaciones de sociedad civil están llamadas a mantener agendas de incidencia política o de participación en la gestión pública, sin embargo la práctica de los partidos de querer cooptar a las organizaciones de sociedad civil con agendas politiqueras, propician la deslegitimación, fragmentación, poca coherencia y falta de permanencia del sector civil.

c. Obstáculos respecto a la ciudadanía en general.

La poca concienciación del rol de la sociedad civil y de la importancia de la libertad de asociación en una democracia, no solamente proviene de los sectores gubernamentales; los ciudadanos (as) en general desconocen la necesidad de activar su rol de participación, más allá que del ejercido mediante el sufragio cada cinco (5) años.

Vivimos en una sociedad altamente individualista, en donde los intereses particulares priman sobre los colectivos e imponen formas de convivencia poco asociativas.

En este sentido podemos destacar algunos elementos característicos de la sociedad panameña.

1. Poca tendencia asociativa.

A diferencia de otros países de la región, en Panamá hay muy poca cultura de asociativismo. Con excepción de algunos sitios del interior de la República, en donde los ciudadanos (as) comúnmente se agrupan en torno a la consecución de intereses comunes, el panameño (a) no ha desarrollado esa tendencia natural a buscar en la colectividad la satisfacción de sus necesidades (cultura individualista ²¹).

2. Apatía ciudadana.

Generalmente el ciudadano (a) panameño tiende a involucrarse poco en lo público y a no actuar de forma decidida respecto a situaciones de interés social o colectivo, dejando las luchas sociales y la solución de los problemas comunes, en manos de algunos pocos.

d. Obstáculos a lo interno del sector civil.

Si bien, los obstáculos políticos y burocráticos han constituido serias limitantes al fortalecimiento de la sociedad civil panameña, es necesario referirnos a aquellas situaciones que desde lo interno de las asociaciones, no favorecen la consolidación de las mismas.

²¹ Cultura política de la democracia en Panamá, 2008: El impacto de la gobernabilidad Orlando J. Pérez, Ph.D Central Michigan University, Mitchell A. Seligson, Ph.D. Coordinador científico y editor de la serie, Universidad de Vanderbilt. Según el estudio realizado Panamá reflejó bajos niveles asociativos, en comparación con otros países de la región, en distintos aspectos como, participación en organizaciones religiosas, en asociaciones de padres de familia, reuniones de comités de mejoras, en grupos de mujeres etc.

1. Dificultad de mantener la sostenibilidad económica de las organizaciones.

Los obstáculos financieros son determinantes para el sostenimiento de las organizaciones de sociedad civil.

Panamá es considerado un País de renta media, lo que le impide calificar para algunos tipos específicos de cooperación internacional, y le dificulta la obtención de fondos a las organizaciones de sociedad civil.

Por otro lado, muchas de las organizaciones no están preparadas, estructural ni organizativamente, para cumplir las exigencias de internacionales, restringiéndose mucho más las posibilidades de acceder a este tipo de apoyo.

En este mismo sentido debemos mencionar el poco desarrollo de la filantropía para algunos temas de derechos humanos, obstaculizando que las organizaciones cuenten con los recursos necesarios para desarrollar sus actividades y mantenerse a futuro.

2. Falta trabajo hacia las bases de las organizaciones.

Muchas de las asociaciones que conforman el sector civil panameño carecen de estructuras sólidas, basadas en el convencimiento, formación y capacitación de las bases o sea de sus integrantes.

Esto se evidencia en la falta de permanencia de muchas organizaciones y la poca cultura de voluntariado en el país.

3. No hay cohesión, ni unificación del sector.

La diversidad de intereses dificulta, más no hace imposible, la cohesión necesaria para constituir un ente consolidado, que desde sus diferencias se pronuncie en torno a intereses de país.

No se han desarrollado metas comunes y coincidentes e incluso resulta sumamente difícil la constitución de formas asociativas amplias, por ejemplo las redes de asociaciones. Además de que existe un marcado sectarismo, en cuanto a los temas de interés particular de cada organización, por lo que resulta sumamente difícil unir a los distintos sectores en torno a luchas colectivas.

Ejemplos como la Asamblea Ciudadana, Red de Asociaciones Ambientalistas, Red de Mujeres, Red de Derechos Humanos, la Alianza Ciudadana pro Justicia etc., reflejan esfuerzos concretos en este sentido, sin embargo sus particularidades fijan grandes dificultades en cuanto a su sostenibilidad y permanencia.

4. Acciones más reactivas que proactivas.

Reaccionar constituye una de las características que ha determinado el actuar de las organizaciones panameñas. Hay poca planificación y previsión en cuanto a estrategias y temas a seguir.

3.2. Retos y recomendaciones.

Es innegable, que en Panamá el proceso de fortalecimiento del sector, se encuentra en marcha, sin embargo los esfuerzos desarrollados en este sentido no tendrán el impacto esperado, si no se empieza a analizar y debatir en torno a las necesidades de la sociedad civil y se fijan agendas comunes, independientemente de los temas u objetivos desarrollados de forma específica por cada organización.

Se hace necesario discutir, entre otros aspectos, los siguientes temas:

a. En cuanto a los procedimientos y tramites constitutivos y de fiscalización:

1. Viabilidad o no de una reforma legislativa en cuanto al tema de libertad de asociación y Los riesgos que implicaría intentar mejorar la regulación al respecto.
2. Preparar una propuesta que unifique la normativa. Compilar en un solo cuerpo legal las normas que regulan el sector de forma que sean más accesibles e inteligibles a cualquier ciudadano.
3. Adecuar nuestra normativa a las recomendaciones internacionales que propician un amplio y efectivo ejercicio de la libertad de asociación. Esto es imperativo independientemente no se produzca el momento político adecuado para presentar la propuesta al gobierno de turno.

b. En torno a los obstáculos de la tramitación, una propuesta necesariamente deberá buscar que:

1. Se regule el sector mediante leyes, emitidas por la Asamblea Nacional, mecanismo adecuado para la determinación de conceptos, derechos, obligaciones, procedimientos y sanciones, además de que permite un mayor nivel de participación ciudadana.

Normar mediante la figura de decretos ejecutivos, emitidos de forma directa por el Ejecutivo, excede la facultad reglamentaria de estos, fijan mayor discrecionalidad e impiden el debate público.

2. Se incluya en la normativa el término de organización no gubernamental, se conceptualice y se establezca de manera taxativa sus formas y clasificaciones de forma, que se determine de clara y precisamente los aspectos más relevantes de las mismas.
3. Se fije como un acto mandatorio el reconocimiento jurídico de las asociaciones, en el sentido de que toda organización que cumpla con los requisitos tiene el derecho de exigirlo.
4. Se eliminen los obstáculos burocráticos del trámite de constitución y reconocimiento, lo que deberá traducirse en aspectos como: reducción de la cantidad de documentación exigida; eliminación de la exigencia de presentación mediante apoderado legal; hacer más accesible y sencillo el trámite; fijar sedes regionales donde presentarlo; eliminar la presentación de timbres fiscales, que encarecen los costos, entre otros aspectos antes mencionados.
5. Se elimine la restricción legal de las organizaciones no reconocidas, de actuar en nombre propio.
6. Establecer una instancia encargada y un procedimiento específico a seguir ante la negativa, o la revocatoria de la personería.

Se podría considerar la creación de comisiones o juntas de decisión, que hagan posible exigir la aplicación correcta del derecho.

7. Eliminar la restricción de que los extranjeros formen parte de las juntas directivas de las organizaciones no gubernamentales, lo que restringe el amplio ejercicio de la libertad de asociación y vulnera la Constitución Nacional.

c. En cuanto a la consolidación y fortalecimiento de las asociaciones de sociedad civil:

1. Propiciar la difusión amplia del análisis de nuestra regulación, en temas de libertad de asociación y los obstáculos a su libre ejercicio.

Esto debe dirigirse tanto a las bases y membresía de las organizaciones, como a los ciudadanos y ciudadanas en general u otros sectores desatendidos como los periodistas.

Igualmente este proceso de difusión, necesariamente deberá incluir aspectos que promuevan la comprensión del rol del sector civil, qué es sociedad civil, qué actividades realiza, quiénes forman parte de la misma, etc.

2. Hacer los acercamientos necesarios para incluir en el pensum académico de las facultades de Derecho, contenidos relacionados a la libertad de asociación, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y su constitución, de manera que se fortalezca la formación de los abogados en el tema.
3. Realizar talleres de capacitación que permitan que las organizaciones que quieran formalizar su situación jurídica obtengan toda la información requerida para ello.
4. Consolidar los esfuerzos de cohesión, como la constitución de redes de asociaciones, que permitan fijar y desarrollar agendas comunes.
5. Utilizar los mecanismos de comunicación cibernéticos, que reflejen espacios de consenso y participación de la sociedad civil, por ejemplo crear una página web y foros virtuales de discusión.
6. Hacer un inventario de todas las organizaciones no gubernamentales, que incluya a todas aquellas formas asociativas que tengan objetivos basados en intereses públicos.
7. Hacer un inventario de logros. La participación ciudadana ha sido determinante en el establecimiento de muchas políticas públicas. Sin embargo de manera general, se desconoce el impacto de las actuaciones y nivel de incidencia de algunas organizaciones.

Es imperativo no solo la compilación de los logros y resultados de ejercicios de participación ciudadana, sino la amplia difusión del rol que ha jugado la sociedad civil en la obtención de beneficios para la sociedad en general.

Los esfuerzos por consolidar al sector civil y propiciar un amplio ejercicio de la libertad de asociación, responden a procesos colectivos, que necesariamente requieren tiempo, dedicación y esfuerzo.

Es necesario entonces continuar lo iniciado y fortalecer la participación del sector ciudadano, de forma tal que con el tiempo logremos constituir ese tejido social, tan necesario en la democracia y que permitirá ser actores y no meros espectadores de la gestión pública.

Fuentes de Información

Instrumentos Legales Internacionales

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Normas Nacionales

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 33 del 19 de noviembre de 1984
- Ley 25 del 12 de junio de 1995.
- Ley 49 de septiembre de 2009.
- Ley 76 de 22 de diciembre de 1976.
- Ley 50 del 7 de julio del 2003.
- Ley 33 de 30 de junio de 2010.
- Ley 49 de 17 de septiembre de 2009.
- Decreto Ejecutivo 170 del 27 de octubre del 1993
- Decreto Ejecutivo 524 del 31 de octubre 2005.
- Decreto Ejecutivo 627 del 26 de diciembre de 2006.
- Decreto Ejecutivo 237 de 13 de diciembre de 2000.
- Decreto Ejecutivo 57 del 18 de junio de 2010.
- Resolución ministerial 201-1163 de abril del 2008.
- Resolución 201-054 de 8 de enero de 2001.

Estudios y Publicaciones

- Senado Colombiano, *Organizaciones No Gubernamentales, Control y Vigilancia*, 2003.
- Departamento de Gestión Social Estratégica, Ministerio de Economía y Finanzas *Estudio Aspectos Más Sobresalientes de las ONG en Panamá*.
- Ospino, Alirio y De León, Alexis, *Taller dirigido a las ONGs*, Ministerio de Economía y Finanzas. 2010.
- Núñez Téllez, Carlos, *Personas Jurídicas sin fines de lucro en Nicaragua, Una Guía Básica*. Centro de Derechos Constitucionales.
- Roa Gomez, Juan Andres. *Organizaciones de Derechos Humanos en el Continente Americano y su interrelación con las fuerzas armadas*. (<http://library.jid.org/en/mono37/roa.pdf>).
- Centro Internacional Para La Ley Sin Fines De Lucro y Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo. *El Papel De La Reforma Jurídica En Apoyo De La Sociedad Civil: Manual Introductorio*., Agosto De 2009.
- International Center For Not for Profit Law. Guía para las leyes que afectan las organizaciones cívicas, Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations. Traducción Susana Valiente. Primera Edición, 1997, Open Society Institute.
- Revista Inter Forum. *Ongs Nacionales e Internacionales*, Impacto, ventajas y desventajas.
- Pérez Orlando y Mitchell A. Seligson. *Cultura política de la democracia en Panamá, 2008: El impacto de la gobernabilidad*. Universidad de Vanderbilt.
- *Las organizaciones no gubernamentales en Panamá y su impacto en el Desarrollo Nacional*. Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG).
- Sánchez Alegre, Adolfo. *Concreción Y Fundamentación De Los Derechos Humanos* (http://www.robertexto.com/archivo19/concrec_fundam_ddhh.htm).
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad, Por Una Teoría General De La Política*.

Sitios web visitados

- Real Academia Española (<http://www.rae.es/rae.html>).
- Enciclopedia Jurídica (<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/libertad-de-asociacion/libertad-de-asociacion.htm>).
- Banco Mundial (<http://web.worldbank.org/>).
- Naciones Unidas (<http://www.un.org/es/documents/udhr/>).