

## Legislación vigente para ONG en Bolivia

---

**Rosario Baptista,**  
*Instituto de Servicios Legales  
e Investigación Jurídica (ISLI), Bolivia*

### Normas Generales

En Bolivia, existe una normatividad general para las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, contenidas en el Código Civil, bajo el principio constitucional de libre asociación.

Desde su surgimiento, hace aproximadamente 30 años, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), han desarrollado sus actividades sujetándose a la normatividad legal existente, pues se constituyen bajo esa figura legal de asociaciones o fundaciones sin fines de lucro. Sin embargo, a lo largo de todo este tiempo, el trabajo que llevan a cabo como impulsoras del desarrollo social y político, canalizando para ello gran cantidad de recursos en calidad de donaciones provenientes sobre todo de Europa, dio lugar a que poco a poco se requiriera una normatividad propia, en la que se las identificara como especie distinta y particular entre el género de las asociaciones y fundaciones. Así, por ejemplo, se concedió a las ONG la exención de ciertos impuestos y en 1990 se dictó el Decreto Supremo N° 22409, por el cual se reconoce formalmente su institucionalidad, definiéndolas como "personas jurídicas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo o asistenciales".

Este Decreto Supremo crea además un Registro Nacional de ONG, a cargo de una Dirección de Coordinación con ONG, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, con el único fin de que esta entidad lleve un registro estadístico de todas las ONG legalmente constituidas. Mucho más eficaz que el Registro Nacional de ONG, en cuanto a información actualizada sobre la cantidad de ONG existentes y las áreas de trabajo en que se desempeñan, son las asociaciones o redes de ONG, conformadas algunas a nivel departamental y otras a nivel nacional. Estas redes, a su vez, están agrupadas en una Coordinadora Nacional de Redes. Cada Red tiene la obligación de tramitar su personalidad jurídica independiente de las de sus afiliadas, requiriendo para ello un mínimo de tres asociaciones que la conformen, cada una de ellas con su propia personalidad jurídica.

A estas redes pertenecen alrededor del 30% de las ONG existentes en Bolivia y se caracterizan por desarrollar una constante reflexión en torno a su papel como impulsoras del desarrollo. Dentro esa reflexión, estas instituciones han cuestionado, entre otras cosas, la denominación de Organizaciones No Gubernamentales, que pese a ya ser de aceptación generalizada, no es una forma adecuada de definir a este tipo de instituciones, por lo que han adoptado el nombre de Instituciones Privadas de Desarrollo Social, bajo la sigla de IPD.

En cuanto a los fines y objetivos reconocidos por ley para ONG o cualquier otra asociación o fundación sin fines de lucro, el Código Civil ha dejado la potestad de definir los mismos a quienes las constituyan, con la única limitación de que el fin sea lícito. Por lo tanto, la capacidad jurídica y de obrar está limitada solamente por los fines que determinaron su constitución, por lo que son los estatutos los que definen su campo de acción.

Cualquier persona física o colectiva con capacidad reconocida, puede constituir una asociación o fundación, sin restricciones. Los partidos políticos, sindicatos, iglesias, o cualquier persona colectiva (aunque tenga fines de lucro), puede conformar fundaciones o asociaciones, en el caso de estas últimas a través de representantes designados para tal fin, siempre y cuando los estatutos o normas internas de la organización a la que pretendan adscribirse lo permitan y la

persona colectiva coincide con los fines para los cuales se conforma de manera expresa la fundación o asociación. También los extranjeros pueden formar parte de cualquier organización, siempre y cuando hayan cumplido con todos los requisitos establecidos por la normatividad relativa a migración.

Los estatutos de una asociación deben indicar la finalidad para la que es constituida, el patrimonio con el que cuenta, fuentes de sus recursos y mecanismos para su administración, condiciones de admisión y exclusión de los asociados, derechos y obligaciones de los mismos y las normas relativas a la extinción de la institución (Art. 60 Código Civil).

En el caso de las fundaciones, se constituyen por escritura pública o por testamento. En este último caso, la gestión para su reconocimiento legal corresponde a los herederos, al albacea o al Ministerio Público.

A partir del 1º de enero de 1996, se puso en vigencia una modificación del procedimiento para la obtención de personalidad jurídica de cualquier asociación o fundación sin fines de lucro. Anteriormente, ésta era obtenida mediante un largo trámite ante la Prefectura del Departamento donde la institución tenga su domicilio legal, luego pasaba al Ministerio que correspondiera, según la actividad a la que se dedicara, para finalmente llegar a Palacio de Gobierno, donde mediante Resolución Suprema suscrita por el Presidente de la República, se otorgaba la personalidad jurídica.

Actualmente, con la dictación de la Ley de Descentralización Administrativa, este procedimiento ha sido simplificado, otorgando la facultad de reconocer la personalidad jurídica a los Prefectos de Departamento directamente, y con validez nacional. Esto implica una gran agilización y desburocratización en el trámite, sobre todo para el gobierno central, puesto que trámites tan sencillos como éstos se concentraban en La Paz, provenientes de todo el país y como requerían de la firma del Presidente, demoraba considerablemente su expedición. Esta modificación era una de las propuestas incluidas en el proyecto de Ley de ONG, con otro procedimiento, pero con el mismo fin, de agilizar el trámite.

Como se mencionó anteriormente, una vez obtenida la personalidad jurídica, las ONG tienen la obligación de registrarse en la Dirección de Coordinación con ONG, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano. Para ello, se exige la presentación de la Resolución Suprema que otorga personalidad jurídica (que a partir de ahora será Resolución Prefectural), copia de los estatutos, y el llenado de un formulario con calidad de declaración jurada, que exige copia del Registro Único del Contribuyente, información sobre los proyectos que desarrollará, fuente de obtención de recursos, cantidad de personal que trabaja en la institución, beneficiarios de sus acciones, todo ello con fines estadísticos solamente, no de control.

En el aspecto económico, las ONG pueden realizar cualquier tipo de operaciones financieras o comerciales, incluso formar parte de sociedades civiles o mercantiles y percibir utilidades, con la única restricción que no pueden distribuir esas utilidades entre sus asociados sino incorporarlas a su patrimonio para el cumplimiento de sus fines institucionales, con el destino especificado en los estatutos.

La Ley de Consultorías exige que las consultoras sean empresas conformadas como Sociedades Civiles; pese a ello, las ONG realizan trabajos similares, bajo otras denominaciones, por lo tanto sin acogerse a las previsiones de esta Ley, muchas veces inclusive contratadas por el mismo Estado.

La Ley de Bancos y Entidades Financieras reconoce, define y faculta de forma expresa a las organizaciones no gubernamentales, instituciones para el desarrollo social y fundaciones (asociaciones sin fines de lucro), como entidades financieras no bancarias, con capacidad para

realizar actividades de intermediación financiera y de servicios auxiliares financieros, por lo que somete a aquellas instituciones dedicadas a este fin, a esta normatividad especial.

Este ente superior, denominado Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, facultado por la Ley General de Bancos puede determinar la liquidación forzosa de una ONG que realice actividades de intermediación financiera cuando no regularice su situación patrimonial de acuerdo a las normas de la Ley General de Bancos, hayan cesado de realizar pagos conforme las prescripciones del Código de Comercio, o hubiera reducción de su capital pagado y reservas a menos del 50%. La Superintendencia puede también solicitar al Juez de Partido la apertura de proceso de quiebra, con sujeción al Código de Comercio o proceder, en caso de infracción, desde la amonestación hasta la clausura de sus instalaciones, elevando antecedentes al Ministerio Público, para el enjuiciamiento penal de sus personeros o representantes.

Nunca se ha dado el caso de que alguna ONG hubiera cometido actos irregulares en actividades de captación de recursos del público, ya que su funcionamiento está supeditado a financiamiento de organizaciones extranjeras, por lo tanto son ellas quienes las fiscalizan. Las ONG que se dedican a actividades financieras, destinan sus recursos, como actividad principal, al fomento de pequeñas iniciativas económicas al denominado "sector informal", compuesto de pequeños empresarios y comerciantes minoristas, mediante micro crédito.

Respecto a los recursos públicos, el gobierno ha establecido la existencia de varios fondos de financiamiento estatal, aunque fundamentalmente conformados con recursos provenientes de la cooperación internacional. Los fondos de inversión social, tan extendidos ahora en Latinoamérica, son un ejemplo de ello, junto a fondos de desarrollo regional, campesino, medio ambiental, etc.

Estos fondos otorgan financiamiento, generalmente a fondo perdido, para la ejecución de proyectos inscritos en sus objetivos y líneas de acción; a ellos pueden acceder, en las mismas condiciones, tanto empresas privadas como ONG. Tanto unas como otras, al acceder a estos recursos, se someten al control gubernamental mediante la Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley SAFCO).

Si estos proyectos involucran la obtención de fondos para otorgación de créditos, también se someten tanto empresas privadas como ONG a las normas de supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

De todas maneras, casi la totalidad del presupuesto de la gran mayoría de ONG es proveniente de donaciones del exterior, pero de entidades privadas.

---

## Objetivo de una Nueva Ley de ONG

La elaboración de una ley referida de manera expresa a las ONG constituye una iniciativa que se lleva a cabo desde 1987, año en el que la Coordinadora Nacional de Redes de ONG dio inicio a un debate que persiste hasta la fecha, al poner a consideración tanto de sus afiliadas como del gobierno, un proyecto de ley. Durante todos estos años han ido elaborándose nuevas versiones, hasta que en 1994 finalmente se llegó a redactar un proyecto de consenso entre las ONG y el gobierno, el cual fue presentado a la Cámara de Diputados el mes de agosto de 1994. Desde entonces quedó esperando turno para su tratamiento, hasta el mes de septiembre de 1995, que la Comisión de Política Internacional de la Cámara de Diputados, que intervino en la redacción del proyecto de consenso, logró que se distribuyera a otras Comisiones camarales para su respectivo informe, pero presentando un proyecto diferente al original, en el que se habían hecho

cambios muy drásticos, sobre todo en lo referente a la intervención fiscalizadora del Estado, otorgándole a ésta facultades de inclusive poder conformar ONG en calidad de asociado.

En general, con esta nueva Ley de ONG no se pretende modificar las normas relativas a estas instituciones, en lo que respecta a su sujeción al Código Civil, normas tributarias, etc., sino más bien compilarlas en una sola, estableciendo además derechos y obligaciones muy concretos, en base a una definición puntual, como en su momento hizo el Decreto Supremo 22409, manteniendo y tal vez perfeccionando la idea de la existencia de un Registro Nacional.

---

## Cumplimiento de la ley y cuestiones subyacentes: visibilidad y transparencia

Un tema de debate durante la elaboración del Proyecto de Ley fue el de la posible exigencia de hacer público el manejo económico de los recursos de las ONG, tanto hacia el Estado como hacia la sociedad. Al respecto, los criterios siempre estuvieron divididos, por una parte, entre aquellas organizaciones que se denominan IPD, que se inclinan por la transparencia, sobre todo con la apertura al control social, principalmente por parte de los sectores beneficiarios de sus acciones, pero manteniendo hacia el Estado las mismas obligaciones que cualquier otra asociación o fundación sin fines de lucro, o persona colectiva en general. Por otra parte están las otras ONG, que no están dispuestas a prestar información ni siquiera a quienes se denominan sus beneficiarios.

En este marco, las IPD han acogido de buen grado la obligación que tienen según la Ley de Participación Popular de enmarcar sus acciones en las políticas definidas por el Gobierno Municipal de la jurisdicción en la que trabajan.

Organización Territorial de Base (OTB), es la denominación aplicable a una nueva figura jurídica que engloba a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales (asociaciones barriales). Con anterioridad a la Ley de Participación Popular, la población urbana se encontraba organizada en torno a las juntas vecinales que eran asociaciones gremiales de mutuo interés, y los sectores rurales constituían las comunidades campesinas e indígenas, reconocidas legalmente como sindicatos, regidos por la Ley de Reforma Agraria.

Están organizadas y representadas según sus usos, costumbres o estatutos, y el reconocimiento legal se limita a una sola OTB por cada unidad territorial; comprenden una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guardan una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde estén ubicadas, confiriéndoles atribuciones de proponer y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos en el área social, técnica, económica, ecológica y de servicios, fiscalizando al Gobierno Municipal en la ejecución de estas acciones, así como a las autoridades educativas y de salud.

---

## Conclusiones

Bolivia es un país tradicionalmente poco acostumbrado a pagar impuestos, ya que solamente desde hace 10 años que existe un régimen tributario organizado, exigente y más efectivo. También existe la tradición de un Estado autoritario y represor, que aún provoca que las ONG asuman una posición defensiva respecto a que éste pretenda controlar o intervenir sus actividades.

Ahora bien, dentro de ese marco, un nuevo problema es el impositivo. Las ONG, tanto en su filosofía como en la tradición de su accionar, entienden su tarea como de servicio y en la mayoría de los casos de enfrentamiento a un Estado que encarna y representa la injusticia, irracionalidad, falta de respeto a los derechos humanos y que atenta permanentemente contra los derechos de aquellos menos favorecidos, que son la población que las ONG apoyan. En gran parte cuestionan que su acción es alternativa a la del Estado, por lo tanto el sentirse obligadas a que de los recursos que consiguen para ello una parte deba ir para alimentar algo contra lo que se lucha --vía impuestos--, no sólo es rechazado, sino que es incoherente.

En general, las instituciones sin fines de lucro tienen como interés el lograr una legislación propia, concreta, no dispersa que establezca sus deberes a tiempo, de protegerlas de la arbitrariedad del Estado, es decir someterse a reglas de juego claras, que se obligan a no transgredir pero que al mismo tiempo reconozca y proteja su actividad.

Respecto a estos temas, ya se ha abierto un debate nacional, fruto del cual ha surgido una propuesta de ley especial para las ONG, en cuya elaboración han participado de forma activa, tratando de incorporar en ella la solución a sus preocupaciones, y aunque no han sido incorporadas todas, la existencia de un espacio de diálogo con el Estado, facilita la creación de un ambiente de confianza y que allana el camino para que las ONG se sometan a la ley.

Por otro lado, es necesario reflexionar, informar y capacitar a las propias ONG. Reflexionar, respecto a su rol y relación con el Estado y la sociedad; informar sobre sus derechos y obligaciones y capacitarlas para que puedan cumplir sus deberes de la mejor manera, respecto a la sociedad y el Estado.

Finalmente, es importante que la opinión pública tenga mayor información y conocimiento de las actividades que realizan estas instituciones para lo cual se requiere, por un lado, que éstas den a conocer de manera más abierta (incluyendo los medios de comunicación social), sus actividades, propuestas y preocupaciones al conjunto de la sociedad. Por otro lado, que el propio Estado y sus instituciones y las otras organizaciones de la sociedad reconozcan su existencia y las consideren interlocutoras válidas para la discusión de los temas nacionales, sectoriales o locales, en los cuales ellas han ganado competencia, así estarían reconociendo, además, su capacidad de aporte a la solución de los problemas de la sociedad.