

Limitando la acción de las organizaciones feministas y de mujeres

Normas restrictivas y cierre del espacio cívico en América Latina

Ana Cristina González Vélez¹

I. Introducción

Los últimos 6 años han visto la emergencia de una serie de leyes que buscan controlar y restringir la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, y que tienen un impacto inmenso sobre las organizaciones feministas y de mujeres. Con el fin de comprender los contenidos y alcances de estas normas y medidas, se revisaron un conjunto de documentos que abarcan leyes vigentes e informes producidos por otras organizaciones. Para este análisis nos centramos en las restricciones legales, financieras y políticas que pueden impactar el funcionamiento, la autonomía y la participación de las organizaciones, en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (ver tabla 1). El análisis de esta información nos permite no solo comprender la situación en cada caso particular sino identificar patrones comunes y empezar a definir algunos estándares que deberían promoverse a fin de preservar el espacio cívico en América Latina y proteger a las organizaciones feministas y de mujeres. Además de las leyes, se revisaron algunos informes de relevancia para el trabajo y también se revisaron -como referencia- los marcos normativos de Colombia y Uruguay a donde no existen este tipo de normas (ver al final referencias).

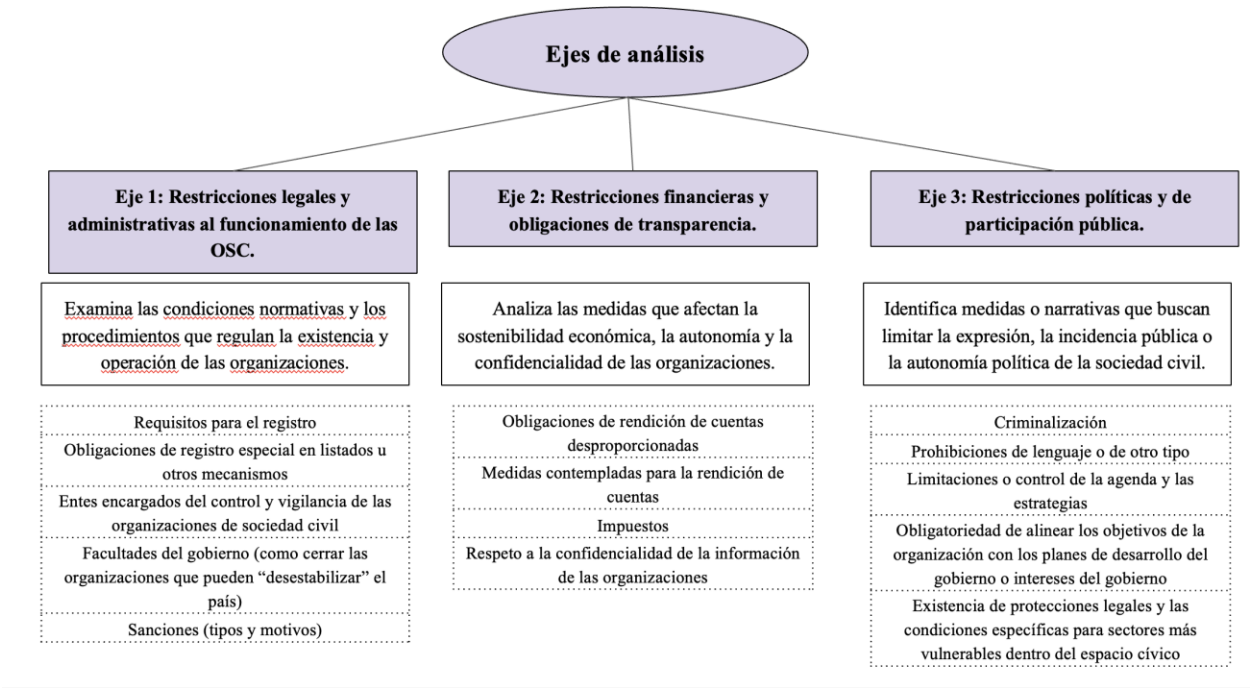
Tabla 1. Leyes restrictivas por país	
Ecuador	Ley orgánica para el control de flujos irregulares de capitales
El Salvador	Decreto 308 de 2025
Guatemala	Ley de ONG - Decreto 04-2020
Nicaragua	Ley General de Regulación y Control de Organismos sin fines de lucro - Ley 1115 de 2022
Paraguay	"Ley de Control, Transparencia y Rendición de Cuentas de las Organizaciones sin Fines de Lucro" - Ley 7363- 2024
Perú	Ley 32301 de 2025
Venezuela	Ley N° 6.855 de 2024

El análisis de las normas se hizo considerando tres grandes ejes para observar las restricciones (legales y administrativas, financieras y de transparencia, y políticas y de

¹ Este documento se ha elaborado a partir del trabajo investigativo de Gabriella Camargo bajo la orientación estratégica de Ana Cristina González Vélez. Gabriella es Abogada con opciones en Género y en Psicología Social y estudiante del Máster en Criminología en la Universidad de Barcelona.

participación pública) incluyendo un conjunto de categorías que fueron observadas para cada norma vigente (ver Gráfico 1).

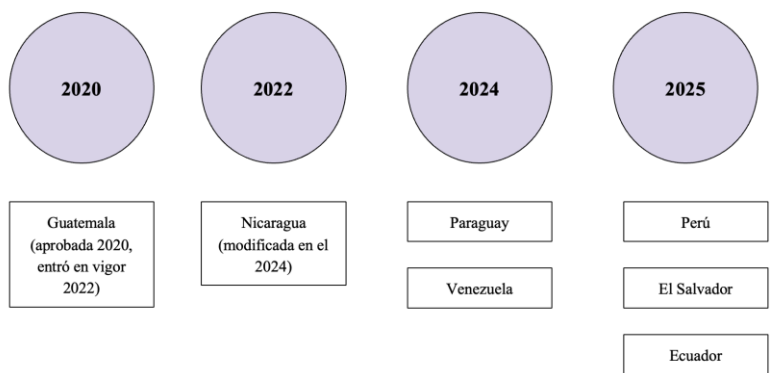
Gráfico 1. Ejes y categorías analíticas para la revisión de las leyes



II. De las leyes restrictivas

Las normas analizadas en este trabajo fueron expedidas durante los últimos 5 años, algunas (Nicaragua), fueron modificadas recientemente y la mayoría fueron aprobadas en el 2025, tal como se aprecia en el Gráfico 2 que se presenta a continuación.

Gráfico 2. Legislación según país y año.



Entre las características más notables de estas normas, está la concentración de poder para el registro, el control y el cierre de las organizaciones en entidades del ejecutivo (ver Tabla 2), así como la variedad de sanciones (ver más adelante Tabla 5) que señalan un uso del poder punitivo del estado que trasciende el uso del derecho penal tal como expresamos en el [informe especial del SAR sobre el aborto en América Latina](#):

“...entendemos la criminalización como una potestad del Estado para aplicar sanciones penales con el objetivo de prohibir ciertas conductas que infringen normas sociales y culturales (Georgetown University, S.f 7; Amnistía Internacional, 2018, pp. 17, 18). Sin embargo, como bien explica la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso del poder punitivo del Estado no se limita a las sanciones de tipo penal, sino que se extiende a las sanciones administrativas, que en ocasiones tienen una naturaleza similar a la de éstas: unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá del 2 de febrero del 2001)”.

Tabla 2. Entidades responsables por país

Entidades responsables	
Ecuador	La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
El Salvador	Registro de Agentes Extranjeros (RAEX), dependiente del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
Guatemala	Ministerio de Gobernación
Nicaragua	El Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Registro y Control de OSF
Paraguay	Ministerio de Economía y Finanzas
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)
Venezuela	Ministerio del Poder Popular

O la desproporción de obligaciones administrativas (reportes sobre sus actividades, presupuestos, integrantes, donantes) que se les imponen a las organizaciones sin importar su tamaño (Tabla 3).²

Tabla 3. Tipos de requerimientos administrativos

Tipo de requerimiento	Explicación	Ejemplos
Requisito de constitución y registro jurídico-administrativo obligatorio	Inscripción formal ante un registro estatal como condición legal para operar (estatutos, datos de directiva, domicilio legal).	Ecuador: inscripción en el Sistema Unificado (Arts.17,36). Guatemala: inscripción ante REPEJU (Art.5).
Registro especializado o categorización obligatoria (según financiamiento o actividad)	Inscripción en registros adicionales (agentes extranjeros, cooperación, donantes, ejecutores), que generan obligaciones diferenciadas.	El Salvador: RAEX para quienes reciben fondos externos para incidencia (Art.3). Perú: registros APCI (ENIEX, ESFL, proyectos).

² Ver la descripción completa de las normas y análisis en el Anexo 1.

Obligaciones periódicas de reporte financiero	Presentación de estados financieros, movimientos de fondos, auditorías internas o externas y documentación contable.	Ecuador: informes financieros según clasificación de riesgo (Arts.9–16). Nicaragua: “reportes de estados financieros de acuerdo al periodo fiscal vigente con desgloses detallados de estados de resultados, ingresos, egresos, balance general, balanza de comprobación, detalle de donaciones con origen de ingreso, destino final y origen de los fondos” (Art.44).
Obligaciones de reporte programático / actividades y proyectos	Presentación de información sobre actividades, ejecución de proyectos, beneficiarios, cronogramas y resultados.	Perú: reporte de proyectos ante APCI; Ecuador: informes programáticos vinculados a la clasificación de riesgo (secciones de la ley). Guatemala y Paraguay: reportes de actividades (obligaciones señaladas).
Facultades estatales de supervisión, auditoría e inspección	Poder para requerir documentación, auditar, inspeccionar instalaciones o revisar operaciones bancarias.	El Salvador: RAEX puede auditar cuentas (Art.7). Guatemala: SAT, Contraloría y Ministerio pueden inspeccionar (Arts.11,15 bis,19).
Condicionamiento tributario vinculado al registro administrativo	Exigir inscripción previa en un registro específico para habilitar o mantener obligaciones tributarias (p. ej. obtener o actualizar el RUC).	Ecuador: el RUC queda condicionado al certificado del Sistema Unificado (Disposición Séptima & Art.17).
Gravámenes, tasas o comisiones aplicadas a fondos extranjeros	Cargos económicos aplicados a transferencias internacionales o al registro de entidades que reciben financiamiento externo.	El Salvador: gravamen del 30% sobre fondos extranjeros (Art.11).

Régimen sancionatorio administrativo (multas, suspensión, cancelación, confiscación)	Imposición de sanciones administrativas que pueden incluir multas, suspensión temporal, cancelación de personería o confiscación de bienes.	El Salvador: multas USD 100,000–250,000 y traslado de activos (Art.19). Venezuela: suspensión y anulación de registro (Arts.30,36,37).
Facultades de medidas preventivas e intervención administrativa	Suspensión inmediata, intervención o limitación de actividades sin decisión judicial previa.	Ecuador: SEPS puede intervenir y suspender. Venezuela: suspensión preventiva por “indicios de riesgo”. Nicaragua: cancelación administrativa directa.
Causales amplias o indeterminadas de infracción administrativa	Uso de conceptos vagos como base para sanciones o cancelaciones, incrementando discrecionalidad estatal.	Guatemala: causal de “alteración del orden público” (Decreto 4-2020). Venezuela: prohibición de promover “fascismo u odio” (Art.15). El Salvador: sanciones por “influencia” política financiada desde el exterior.

Por contraposición, el marco normativo de Colombia (leyes y artículos que regulan el funcionamiento, constitución, control y régimen tributario de las ONG y Entidades Sin Ánimo de Lucro -ESAL-), es garantista desde la Constitución que en sus artículos 38 y 39, “Garantiza el derecho a la libre asociación para desarrollar actividades en sociedad” y “Reconoce organizaciones sociales y sindicales”, limita la suspensión/cancelación de personería jurídica sólo a procesos judiciales. Adicionalmente, el artículo 103 reconoce la importancia de respetar su autonomía. Desde el punto de vista legal, el registro se hace ante la Cámara de Comercio, pero las distintas funciones correspondientes al control de las organizaciones corresponden a distintas entidades del estado. No existe, sin embargo, facultad ninguna para el cierre de las organizaciones por razones políticas, y la rendición de cuentas contempla la protección de datos sensibles o estratégicos y el respeto a la confidencialidad. No se contemplan medidas de criminalización, ni se limita la acción de las organizaciones, tal como se aprecia en la Tabla 4.

Tabla 4. Marco normativo de Colombia
Eje 1. Restricciones legales y administrativas

Requisitos para el registro: Las OSC deben constituirse mediante acta de constitución, documento privado o escritura pública, incluir estatutos y nombrar administradores. El registro debe realizarse en la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio de la entidad (Decreto 2150 de 1995, Decreto 427 de 1996, artículos 1, 9 y 10).

Obligaciones de registro especiales: Además del registro inicial, deben inscribir actos como reformas de estatutos, cambios en la administración, disolución y liquidación, y aportar certificados actualizados de existencia y representación legal.

Entes de control/vigilancia: Dependen del tipo de organización: Cámaras de Comercio (registro y actualizaciones); gobernadores y alcaldías de Bogotá (Ley 22 de 1987); ministerios sectoriales según objeto social; DIAN (fiscalización tributaria); Superintendencia de Industria y Comercio (conoce apelaciones sobre registros).

Facultades del gobierno: No existe una facultad general para cerrar organizaciones por razones políticas; sólo se puede cancelar personería a través de procesos judiciales, respetando la Constitución (Art. 39). Sí existen causales de liquidación/derecho administrativo (por ejemplo, inactividad, incumplimiento de estatutos, uso indebido de recursos).

Sanciones: Puede incluir suspensión provisional, cancelación de registro, multas, exclusión del régimen tributario especial, con base en omisiones legales (como no actualización de registros, incumplimiento de estatutos, evasión fiscal, uso no autorizado de recursos).

Eje 2. Restricciones financieras y obligaciones de transparencia

Obligaciones de rendición de cuentas: Están obligadas a rendir cuentas anuales ante sus asociados, la DIAN (si acceden a régimen tributario especial, según Art. 19, Estatuto Tributario), y a donantes internacionales o entidades públicas si reciben recursos estatales o de cooperación internacional.

Medidas de transparencia: Deben presentar informes financieros, soportar la destinación de recursos, actualizar datos ante DIAN y Cámara de Comercio. La información sobre recursos puede ser solicitada por autoridades, pero existe protección para datos sensibles o estratégicos (respetando la Ley de Habeas Data).

Impuestos: Las OSC pueden acceder a exención de impuesto sobre la renta si cumplen con los requerimientos del régimen especial (Art. 19, Estatuto Tributario). Adicionalmente, pueden estar sujetas a IVA, retención en la fuente e impuestos locales.

Confidencialidad: El régimen colombiano incluye respeto a la confidencialidad de ciertos datos, aunque el estándar depende del tipo de información y obligaciones frente a autoridades de inspección y vigilancia.

Eje 3. Restricciones políticas y de participación pública

Criminalización y lenguaje: No existen figuras de criminalización ni prohibiciones de lenguaje salvo las establecidas en el Código Penal para delitos comunes (calumnia, injuria, apología del delito, etc.), de aplicación general, no específica contra OSC.

Limitaciones a acciones/incidencia: No hay prohibición a la agenda pública ni obligatoriedad de alineación con planes de desarrollo del gobierno: las OSC gozan de autonomía para definir su objeto y estrategia (Art. 38, 39 & 103, Constitución Política).

Protecciones legales: Existen garantías formales—incluye protección a la libertad de asociación y autonomía, y procesos judiciales para cualquier suspensión o cancelación de personería (art. 39, Constitución).

No hay mecanismos restrictivos para sectores vulnerables fuera de las limitaciones generales del régimen. La regulación promueve la inclusión y existencia de OSC orientadas a derechos, infancia, género, pueblos indígenas, etc..

Observaciones adicionales

- El marco legal en Colombia no incorpora restricciones previas ni censura a la actividad política, social o económica de las OSC, salvo parámetros generales.
- Las obligaciones de registro y rendición de cuentas tienden a ser proporcionadas y están orientadas a la transparencia, no al control político.
- No existen listas negras ni requisitos de autorización previa para recibir cooperación internacional o participar en espacios públicos.

En un sentido similar, las normas existentes en Uruguay están más orientadas a regular el funcionamiento que a controlar a las organizaciones como puede apreciarse en la Tabla 5. Y si bien no hay una cláusula constitucional específica para OSC, el derecho general de asociación se reconoce en el marco de libertades públicas y del [Código Civil](#). El artículo 21 del Código Civil reconoce la existencia de personas civiles y sirve de base para las asociaciones sin fines de lucro, complementado por una normativa especial. Las formas típicas de OSC son las asociaciones civiles (basadas en el Código Civil y el [Decreto-ley 15.089](#)) y las fundaciones (reguladas por la Ley 17.163), junto con otras figuras como cooperativas y sindicatos, que se rigen por leyes propias. La [Ley 17.163](#) regula la constitución, objeto, capital inicial, estatutos, órganos de administración y disolución de las fundaciones y asociaciones civiles.

Tabla 5. Marco normativo de Uruguay

Eje 1. Restricciones legales y administrativas

Requisitos de registro: asociaciones y fundaciones deben constituirse mediante instrumento público (o testamento en el caso de fundaciones), con estatutos que definan nombre, domicilio, objeto de interés general, recursos, órganos de gobierno, reglas de reforma y disolución (Biz Latin Hub, 2020). El registro de asociaciones civiles y fundaciones se realiza en la Dirección General de Registros, y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ejerce la “policía administrativa” (Decreto-Ley 15.089) sobre su creación, funcionamiento, disolución y liquidación.

Obligaciones registrales especiales: además de la inscripción inicial, deben inscribir reformas de estatutos, cambios de autoridades y actos de disolución, y en ciertos casos registrar estados

contables en la Auditoría Interna de la Nación. También existen obligaciones de identificación de beneficiarios finales y directivos vinculadas a normas de transparencia y prevención de lavado de activos (Ley 19.484 y reglamentación).

Entes de control y vigilancia: el MEC controla asociaciones civiles y fundaciones; cooperativas tienen su propio canal regulatorio; la Dirección General Impositiva (DGI) controla obligaciones tributarias; y otros organismos sectoriales pueden intervenir según el objeto (por ejemplo, cultura o educación). El MEC puede observar estatutos, exigir adecuaciones y controlar el cumplimiento de fines y formalidades, pero no existe una facultad genérica para clausurar organizaciones por razones políticas, debiendo respetarse el debido proceso administrativo y judicial (Consulta N° 6.477).

Facultades del gobierno y sanciones: la “policía administrativa” tiene el control formal (constitución, libros, estatutos, disolución). En el plano tributario, la DGI puede reclasificar a la entidad, exigir tributos omitidos, aplicar multas y hacer perder exoneraciones cuando desarrolla actividades no directamente vinculadas a sus fines específicos.

Eje 2. Restricciones financieras y obligaciones de transparencia

Rendición de cuentas: las organizaciones deben rendir cuentas internamente a sus asociados y, según su tamaño y tipo de actividad, presentar información contable ante la DGI, el MEC y eventualmente la Auditoría Interna de la Nación. Muchas OSC que reciben fondos públicos o cooperación internacional deben reportar el uso de recursos a las entidades financiadoras y a los órganos públicos pertinentes (Consulta N° 6.477).

Transparencia: el marco exige mantener registros contables, identificar autoridades y beneficiarios finales y actualizar datos en los registros públicos y tributarios. No existe una ley única de OSC, sino un conjunto de normas dispersas que generan cargas administrativas, pero su propósito declarado es la transparencia y prevención de abusos, más que un control político directo del financiamiento.

Régimen tributario: las asociaciones y fundaciones pueden acceder a exoneraciones de Impuesto a la Renta, siempre que las rentas provengan de actividades directamente relacionadas con sus fines específicos. Cuando realizan actividades gravadas no directamente vinculadas a esos fines, pueden quedar sujetas a IVA e IRAE como contribuyentes por esas operaciones, según los Títulos 3, 4 y 10 del Texto Ordenado 1996.

Confidencialidad: no existe un régimen especial de confidencialidad para OSC, pero se aplican las normas generales sobre protección de datos y secreto tributario, lo que implica que cierta información financiera y de donantes se maneja ante la DGI y otras autoridades sin hacerse automáticamente pública.

Eje 3. Restricciones políticas y de participación pública

Criminalización y lenguaje: no hay figuras penales específicas dirigidas contra OSC. La regresión del espacio cívico señalada por organizaciones de la sociedad civil se vincula más a discursos estigmatizantes hacia periodistas y OSC críticas que a reformas legales dirigidas específicamente a su existencia o financiamiento.

Limitaciones a la incidencia: la normativa sobre asociaciones civiles y fundaciones no exige alinear los objetivos con planes de gobierno ni prohíbe la agenda de incidencia pública, conservando la autonomía organizativa dentro del marco legal general. No se han documentado

listas negras legales ni requisitos de autorización previa para recibir cooperación internacional dirigidos específicamente a OSC, a diferencia de países con leyes restrictivas.

Protecciones legales y sectores vulnerables: la regulación formal no establece restricciones diferenciadas por el tipo de población atendida; asociaciones que trabajan con infancia, género, pueblos indígenas u otros grupos vulnerables se rigen por las mismas reglas generales, aunque puedan estar sujetas a estándares adicionales según el sector (por ejemplo, niñez o educación). Organizaciones uruguayas destacan que los principales riesgos actuales para el espacio cívico vienen de la LUC (Ley de Urgente Consideración) en materia de protesta y libertad de expresión, más que de un rediseño integral del régimen legal de las OSC (Civicus, 2020).

Observaciones adicionales

- El marco legal en Uruguay como el de Colombia, tampoco incorpora restricciones previas ni censura a la actividad política, social o económica de las OSC, salvo parámetros generales.
- Las obligaciones de registro y rendición de cuentas tienden a ser proporcionadas y están orientadas a la transparencia, no al control político.
- No existen listas negras ni requisitos de autorización previa para recibir cooperación internacional o participar en espacios públicos.

III. Los patrones restrictivos

Una lectura vertical de cada una de las normas (Anexo 1) revisadas para este trabajo, y una mirada horizontal por ejes analíticos, nos permiten identificar un conjunto de patrones que en conjunto terminan limitando la actuación de las organizaciones de la sociedad civil sin considerar su tamaño y capacidad o alcance.

1. Cargas desproporcionadas y arbitrarias

Este conjunto de normas contiene medidas excesivas de inspección que buscan en principio auditar el cumplimiento de las normas pero que generan una presión desproporcionada sobre las organizaciones al punto de constituir condiciones insostenibles para las organizaciones. Estas abarcan desde extensos reportes hasta supervisión discrecional que como se ha informado en distintos estudios conducen a la parálisis de las organizaciones incluidas las de derechos humanos y feministas. Los reportes -o rendición de cuentas- incluyen la elaboración de informes detallados, auditorías externas, actualización de las actividades, fondos y donantes de cada proyecto. La inspección termina convertida en hostigamiento y produce autocensura (Guatemala, Nicaragua), además de desplazar el esfuerzo de las organizaciones de su

actuación estratégica al cumplimiento de requisitos operativos que consumen sus recursos y su tiempo (WOLA, 2025).

Adicionalmente, las organizaciones pueden terminar priorizando el cumplimiento de los requisitos -que aseguran su existencia- y no sus agendas de incidencia. Especialmente si el riesgo administrativo es alto como puede suceder en Perú, Venezuela, Nicaragua y Paraguay. Actividades críticas como la fiscalización del Estado, las denuncias de corrupción o la defensa de derechos humanos pueden verse debilitadas y de esta manera se debilita la función de control social de la sociedad civil.

2. Uso del poder punitivo del estado

Como se ha señalado en distintos informes (ver [Sistema de Alertas Regional](#)), en todos los países cuyas normas fueron analizadas, se aprecia una intención de ampliar el poder punitivo del estado más allá de los castigos penales, para incluir sanciones administrativas que incluyen la suspensión, las multas, la cancelación de registro y la disolución judicial (Perú, Art. 22; Venezuela, Art. 15). Estas sanciones generan un efecto disuasorio comparable a la criminalización formal. La centralización de facultades en agencias ejecutivas sin mecanismos de revisión independiente, como APCI en Perú o el Servicio Autónomo de Registros y Notariados en Venezuela, incrementa la discrecionalidad y el riesgo de sanción selectiva. Países como Colombia y Uruguay, por el contrario, muestran que la existencia de contrapesos judiciales y procedimientos claros reduce la probabilidad de abuso y fortalece la seguridad operativa de las organizaciones. Un detalle de las sanciones contempladas en estas normas se puede apreciar en la Tabla 6.

Tabla 6. Sanciones					
País	Sanciones Disolución	Sanciones Administrativas / Multas	Restricciones financieras / Transparencia	Restricciones políticas / Criminalización	Observaciones
Ecuador	Suspensión temporal; revocación de personería jurídica por ocultar o manipular información, actividades ilícitas o no autorizadas	Medidas administrativas, auditorías internas/externas, publicación de estados financieros, códigos de ética	Informes detallados, clasificación de riesgo, vinculación con RUC, identificación de donantes	Prohibición de fines ilícitos; limitaciones implícitas en participación pública	Amplia discrecionalidad de la SEPS; riesgo de aplicación arbitraria; falta de órganos independientes

El Salvador	Cancelación de inscripción, traslado de activos, destitución de directivos	Multas USD 100,000- 250,000; gravamen 30% sobre fondos extranjeros	Auditorías obligatorias, reportes, información detallada de transferencias, acceso a cuentas bancarias	Prohibido influir en políticas públicas con fondos extranjeros	Concentración de poder en el Ejecutivo; riesgo de asfixia financiera; ausencia de protección de donantes
Guatemala	Cancelación inmediata del registro; imputación penal a directivos	Suspensión temporal, inhabilitación de directivos, confiscación de bienes	Obligaciones contables y de reporte; registro público centralizado	Vincula uso de fondos externos para “alterar el orden público” con sanciones	Criterios vagos como “orden público” permiten discrecionalidad; riesgo para derechos humanos y ambientales
Nicaragua	Cancelación de personería jurídica; confiscación de bienes	Suspensión temporal; cancelación definitiva	Informes financieros mensuales; justificación de donaciones; auditorías discrecionales	Criminalización de agentes extranjeros; prohibido participar en asuntos políticos internos	Obligación de alinearse con planes gubernamentales; autocensura; vulnerabilidad de OSC de derechos humanos e indígenas
Paraguay	Suspensión temporal de actividades; inhabilitación administrativa de directivos	Multas; sanciones administrativas según reglamento	Registro de fondos, auditorías, trazabilidad de recursos; exposición de información de donantes	Riesgo de sanción por conductas “de riesgo” para orden público	Cargas administrativas elevadas; riesgo de intervención política; OSC pequeñas vulnerables
Perú	Cancelación del registro; posible disolución judicial en casos graves	Amonestaciones, multas hasta 500 UIT, suspensión temporal	Reportes periódicos sobre proyectos y financiamiento internacional;	No prevé sanciones penales directas, pero supervisión intensa condiciona agendas	Carga administrativa elevada; riesgo de autocensura; confidencialidad limitada

			auditorías externas		
Venezuela	Suspensión preventiva; anulación del registro de extranjeras; posible expulsión	Multas económicas; sanciones administrativas por incumplimiento	Obligación de reportar actividades y financiamiento extranjero; supervisión bancaria	Prohibido promover fascismo, odio, intolerancia; sanciones por actividades críticas	Concentración de facultades en el Ejecutivo; alta discrecionalidad; ausencia de salvaguardas para OSC de derechos humanos, feministas o indígenas

Tal como puede apreciarse, la tipificación de ciertas conductas como infracciones graves —el financiamiento de acciones legales contra el Estado en Perú y Venezuela— constituye la manifestación más intensa del poder punitivo administrativo. Este tipo de sanciones disuade la participación de las organizaciones que defienden derechos humanos o buscan fiscalizar el poder estatal.

3. Ambigüedad conceptual

Una ley es más clara y menos arbitraria en cuanto más claro es el lenguaje que utiliza y más claros los límites o alcances de los conceptos que incorpora. Por el contrario, las normas analizadas nos muestran el uso de un lenguaje vago, intimidatorio, rimbombante y con altas cargas políticas que termina -de nuevo- por limitar de manera indirecta las agendas de las organizaciones y estigmatizando su trabajo y el de las y los defensores de derechos humanos. Estas leyes incluyen expresiones como “alteración del orden público” (Perú), “valores no negociables” (mencionados de manera implícita en Venezuela), “riesgo para la soberanía” (Ecuador y El Salvador), “conveniencia nacional” (Paraguay), “actividades ilícitas o desestabilizadoras” (El Salvador, Guatemala), “amenaza a la seguridad nacional (Guatemala, Nicaragua), “cooperación internacional” (Perú). De esta manera toda actividad crítica de las actuaciones del gobierno a nivel doméstico o internacional se puede interpretar como una infracción o el traspaso de los límites de tales conceptos.

4. Alineación y alienación

Como consecuencia de lo anterior, existe un riesgo inmenso de alienación de las organizaciones, en especial cuando las leyes existentes pretenden alinear la actuación de las organizaciones de la sociedad civil con los intereses o prioridades del gobierno de turno. Tal como sucede por ejemplo en Nicaragua donde se espera que las organizaciones contribuyan al “desarrollo nacional conforme a los planes del Gobierno” o en Perú a donde la Agencia de Cooperación tiene “la facultad de autorizar o bloquear proyectos que financian el trabajo periodístico o de investigación” y de prohibir “que los fondos de cooperación se utilicen para iniciar acciones legales contra el Estado, incluidos los litigios para acceder a la información pública, una herramienta fundamental para el periodismo de investigación” (WOLA, 2025, p. 12).

5. Falta de garantías y debido proceso

Los distintos efectos antes mencionados, son proporcionales a la concentración de funciones en entidades que dependen del Ejecutivo -lo que las asocia a los intereses del gobierno de turno- y a la ausencia de contrapesos judiciales o legislativos. Efectos que son más onerosos sobre las organizaciones más pequeñas, siendo más dramáticos los casos de Perú, Venezuela, Nicaragua y Paraguay.

De hecho, los mecanismos de autorización previa y registro obligatorio operan como filtros político-administrativos en Perú, Venezuela, El Salvador y Nicaragua, mientras que Paraguay y Guatemala presentan versiones menos severas, pero con efectos similares sobre la operación de las organizaciones. La discrecionalidad de criterios y la dependencia de decisiones ejecutivas omiten la existencia de una doble instancia o la distribución de funciones entre distintas instancias de distintos poderes, generando arbitrariedad, concentración de poder político y en últimas, limitando o anulando el debido proceso.

6. La pérdida de la confianza y el riesgo para la sostenibilidad de las organizaciones

Todos los requisitos y procedimientos antes mencionados generan impactos directos e indirectos sobre sostenibilidad y autonomía de las organizaciones (WOLA, 2025). Por un lado, pueden afectar su reputación, su integridad (por la exposición de información sensible sobre sus organizaciones, integrantes, objetivos) e incluso la confianza de los donantes que pueden sentir amenazada su privacidad en países como Perú, Venezuela y Paraguay. Por el otro, se pone en cuestión de manera inmediata la sostenibilidad financiera de las organizaciones porque las condiciones legales existentes pueden generar desconfianza internacional y limitar la cooperación técnica, impactando además de a las organizaciones a los/las beneficiarios de los proyectos. En Ecuador, El Salvador y Guatemala, la supervisión intensiva y los requerimientos financieros condicionan la operación y la planificación estratégica impidiendo a las organizaciones actuar en coherencia con sus objetivos y sacrificando la misión por la que sus donantes les apoyan.

De esta manera, las normas restrictivas no sólo limitan la actuación de las organizaciones, sino que producen daño en el ecosistema: afectan la confianza de cooperantes internacionales y amenazan la sostenibilidad económica de proyectos sociales. En lugar de fomentar la transparencia, la ley promueve un modelo de vigilancia financiera permanente que debilita la autonomía del sector, en especial cuando el financiamiento extranjero se asocia a subversión o lavado de dinero.

IV. Algunas pautas

En este contexto de restricciones crecientes -presente en cada vez más países de la región- y considerando que existen una multiplicidad de espacios (UE/CELAC, ECLAC, CIDH, Comités de Naciones Unidas) y agendas (Política Exterior Feminista) en los que se puede propender por la protección de las organizaciones feministas y de mujeres, a continuación, proponemos 8 pautas que deberían ser observadas en todas las normas que regulen la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. Algunas ideas preliminares de indicadores de cumplimiento y señales de alerta temprana para cada una de las pautas propuestas se incluyen en el Cuadro 1.

1. Responsabilidad multi-institucional y establecimiento de contrapesos

Con el fin de asegurar que las normas que regulan a las organizaciones de la sociedad civil no se conviertan en instrumentos de control político, las funciones de registro, supervisión y sanción deben estar distribuidas entre distintos órganos o instancias independientes. Y cada órgano debe tener competencias claras y limitadas. Además, deben existir instancias de apelación o revisión judicial efectivas que permitan establecer contrapesos a fin de evitar o reducir la discrecionalidad administrativa, reducir el riesgo de sanciones selectivas y el hostigamiento. Los procedimientos de apelación o cualquier otro mecanismo de contrapeso deben ser accesibles y claros. En todo caso, deben existir mecanismos claros de apelación ante sanciones financieras o restricciones operativas.

2. Cargas administrativas y financieras mínimas y diferenciadas

La normativa debe considerar la heterogeneidad de las organizaciones según su tamaño, recursos y complejidad operativa. Cargas homogéneas pueden generar efectos desproporcionados, especialmente sobre organizaciones pequeñas, comunitarias o de base. En todo caso, es imprescindible evitar obligaciones excesivamente detalladas sobre proveedores, actividades, presupuesto, personal o donantes que no sean críticas para la rendición de cuentas.

3. Protección de la autonomía y libertad de asociación y expresión de las organizaciones

Ninguna ley que regule la actuación de las organizaciones podrá incluir términos ambiguos o expresiones con carga política cuya falta de claridad termine produciendo

limitaciones a la actuación de las organizaciones o autocensura. Todos los conceptos deben estar claramente definidos de manera que las organizaciones no queden expuestas a sanciones arbitrarias como las que pueden derivar de las críticas o denuncias por corrupción, la investigación frente a actuaciones del gobierno. Las normas además deben evitar prohibiciones expresas a actividades propias de las organizaciones (como el litigio estratégico), o las exigencias de alineación con los planes o intereses del gobierno de turno.

4. Fomento de la autonomía financiera y sostenibilidad operativa

Las leyes deben garantizar que las OSC puedan acceder y administrar recursos de forma proporcional a su misión y tamaño. Esto implica que la supervisión no se enfoque en el control político ni en la revelación de información financiera sensible (donantes, presupuestos, ejecución, beneficiarios). Así mismo es importante evitar restricciones arbitrarias sobre el uso de fondos para actividades críticas como litigio estratégico o fiscalización del Estado. El registro y la autorización para operar no deben funcionar como filtros político-administrativos y por tanto deben existir criterios objetivos de elegibilidad y admisión de las organizaciones. Y es imprescindible evitar las cargas administrativas desproporcionadas como informes trimestrales de actividades y ejecución presupuestal.

5. Sistema de sanciones transparente y taxativo

Las sanciones deben limitarse a incumplimientos expresos y limitados a situaciones graves y no servir a intenciones disuasorias ni promover la autocensura. En todos los casos, los procedimientos para el establecimiento de sanciones deben ser transparentes y estar técnicamente fundamentados (expresar claramente como tienen lugar los incumplimientos). Es fundamental prohibir la vinculación de sanciones a la orientación política, ideológica o a las posturas críticas de las organizaciones.

6. Claridad y especificidad normativa

Las leyes deben definir de manera precisa al menos: i) los actos prohibidos, ii) los criterios de infracción y sanciones, y iii) las obligaciones taxativas, evitando interpretaciones arbitrarias. De manera particular se espera que el lenguaje de las normas sea preciso, medible y verificable. Que las sanciones se describan y orden según la gravedad y la naturaleza de la infracción. Y que se establezcan los procedimientos de notificación, defensa y revisión clara ante cualquier acción punitiva. Esto contribuye a la claridad normativa reduciendo la incertidumbre y aumentando la previsibilidad de la acción estatal sobre las organizaciones.

7. Protección de información sensible

En particular las normas deben asegurar la protección de datos críticos para la seguridad y sostenibilidad de las organizaciones. De manera específica es imprescindible impedir que se las obligue a revelar información sensible sobre donantes, beneficiarios, defensoras y proyectos. En otras palabras, establecer la información que debe permanecer confidencial, protegiendo de manera particular la información de financiamiento, donantes y beneficiarios impidiendo el acceso administrativo indiscriminado a estos datos.

8. Protección específica a las organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos

Considerando que en ciertos contextos las organizaciones que trabajan en derechos humanos y feminismo, promoviendo la igualdad y la diversidad, o aquellas que están funcionando en contextos de riesgo de autoritarismo, las normas deben incluir consideraciones de protección especial frente a los requisitos y a las sanciones de manera que no resulten desproporcionados ni se vuelvan herramientas polí. Y también que se cuente con protocolos de seguridad física y digital para personal y beneficiarios. Además de que se garanticen los recursos y medios operativos para cumplir con las obligaciones legales que les imponen las normas.

En suma, las pautas deben servir para impedir el uso político del marco regulatorio

Cuadro 1. Indicadores de cumplimiento y alerta temprana para leyes sobre organizaciones de la sociedad civil.³

Pautas	Indicadores de cumplimiento	Señales de alerta temprana
1. Responsabilidad multi-institucional y contrapesos	• Funciones de registro, supervisión y sanción distribuidas entre órganos independientes. • Competencias claras y limitadas. • Mecanismos efectivos y accesibles de apelación o revisión judicial.	• Concentración de funciones en una sola autoridad. • Procedimientos de apelación inexistentes, poco claros o inalcanzables. • Discrecionalidad administrativa elevada o uso selectivo de sanciones.

³ Estos indicadores y señales de alerta fueron desarrollados por Gabriella Camargo.

2. Cargas administrativas y financieras mínimas y diferenciadas	• Obligaciones proporcionales al tamaño y recursos de cada organización. • Exigencias limitadas a datos críticos de rendición de cuentas.	• Reportes excesivos o altamente detallados (proveedores, personal, agenda, beneficiarios). • Requisitos homogéneos que afectan de manera desproporcionada a organizaciones pequeñas o comunitarias.
3. Protección de autonomía y libertades (asociación/expresión)	• Definiciones normativas claras, sin ambigüedad ni términos politizados. • Garantía de actividades propias de las OSC (litigio estratégico, incidencia, monitoreo).	• Uso de conceptos vagos (“orden público”, “injerencia política”). • Prohibiciones a actividades misionales. • Requisitos de alineación con políticas del gobierno de turno.
4. Fomento de autonomía financiera y sostenibilidad operativa	• Acceso libre y proporcional a recursos. • Supervisión financiera no intrusiva ni orientada al control político. • Procedimientos objetivos de registro y admisión.	• Obligación de revelar información sensible (donantes, beneficiarios). • Restricciones arbitrarias al uso de fondos (incidencia, litigio, fiscalización). • Cargas excesivas (informes trimestrales, autorizaciones múltiples).
5. Sistema de sanciones transparente y taxativo	• Sanciones limitadas a infracciones graves expresamente definidas. • Procedimientos claros, técnicos y transparentes para imponer sanciones.	• Sanciones usadas de forma disuasoria o para generar autocensura. • Vínculo explícito o implícito entre sanciones y orientación política o postura crítica.

6. Claridad y especificidad normativa	• Definición precisa de actos prohibidos, criterios de infracción y sanciones. • Obligaciones medibles, verificables y taxativas. • Procedimientos claros de notificación, defensa y revisión.	• Ambigüedad normativa que habilita interpretaciones discrecionales. • Sanciones desproporcionadas o mal clasificadas. • Ausencia de procedimientos de defensa o revisión.
7. Protección de información sensible	• Normas que protegen datos de donantes, beneficiarios, personal y proyectos. • Límites claros al acceso administrativo a información confidencial.	• Exigencia de entregar información sensible sin justificación. • Acceso administrativo indiscriminado a bases de datos internas. • Riesgo para la seguridad de defensoras y beneficiarias.
8. Protección específica para organizaciones de mujeres, feministas y de DDHH	• Requisitos y sanciones ajustados al contexto de riesgo. • Protocolos de seguridad física y digital para personal y beneficiarias. • Garantías para cumplir con obligaciones legales sin desproporción.	• Requisitos o sanciones que afectan de forma particular a organizaciones feministas o de DDHH. • Falta de medidas de protección específicas. • Uso político del marco regulatorio para limitar su labor.

V. Referencias

Leyes y decretos

1. **Colombia.** Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*; Estatuto Tributario. (1983). *Estatuto Tributario de Colombia* (Decreto 624 de 1989).
2. **Ecuador.** Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales. Registro Oficial, [año de publicación].
3. **El Salvador.** Decreto 308 de 2025, Ley sobre [tema específico si aplica]. Diario Oficial, 2025.

4. **Guatemala.** Ley de Organizaciones No Gubernamentales, Decreto 04-2020. *Diario de Centro América*, 2020.
5. **Nicaragua.** Ley General de Regulación y Control de Organismos Sin Fines de Lucro, Ley 1115 de 2022. *La Gaceta*, 2022.
6. **Paraguay.** Ley de Control, Transparencia y Rendición de Cuentas de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, Ley 7363-2024. *Diario Oficial*, 2024.
7. **Perú.** Ley 32301 de 2025, Ley sobre Cooperación Internacional y Organizaciones Sin Fines de Lucro. *El Peruano*, 2025.
8. **Uruguay.** Uruguay. (1868). *Código Civil*. Diario Oficial; Uruguay. (1981). *Decreto-Ley N.º 15.089: Asociaciones civiles y fundaciones*. Diario Oficial; Uruguay. (1999). *Ley N.º 17.163: Fundaciones*. Diario Oficial.
9. **Venezuela.** Ley N° 6.855 de 2024, Ley de Regulación y Control de Organizaciones Sin Fines de Lucro. *Gaceta Oficial*, 2024.

Informes y documentos de investigación

1. Biz Latin Hub. (2020). *Cómo formar una ONG en Uruguay*. <https://www.bizlatinhub.com/es/como-formar-ong-uruguay/>
2. CIVICUS. (2020). *New government imposes legislative setbacks on civic space in Uruguay*. CIVICUS Monitor. <https://monitor.civicus.org/explore/new-government-imposes-legislative-setbacks-civic-space-uruguay/>
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Informe sobre medidas cautelares y sanciones administrativas*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
4. González, R., & Pedraza, L. (2021). *El ejercicio del poder punitivo del Estado en sistemas democráticos* [Informe]. Sistema de Alerta Regional (SAR).
5. Meyer, M., & Welsh, C. (2025). *Limitando el espacio cívico: El endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas* [Informe de investigación]. Washington Office on Latin America (WOLA).
6. SWI swissinfo.ch. (2025). *Organizaciones sociales de Ecuador aseguran que nueva ley de Noboa “limita” su trabajo*. Recuperado de <https://www.swissinfo.ch/spa/organizaciones-sociales-de-ecuador-aseguran-que-nueva-ley-de-noboa-%22limita%22-su-trabajo/89907011>