

Análisis

sobre la Ley de Agentes Extranjeros

22 de mayo,
2025

El Salvador
Cristosal





Análisis sobre la Ley de Agentes Extranjeros

I. Síntesis de la Ley de Agentes Extranjeros

La Ley de Agentes Extranjeros (en adelante LAEX) transgrede la esencia misma del derecho a la asociación, a la libertad de expresión, al ejercicio libre del periodismo y el derecho a defender Derechos Humanos. Las limitaciones que impone esta Ley van desde lo financiero hasta la cancelación de la personalidad jurídica de personas jurídicas que llevan años operando. Asimismo, la ley contempla la posibilidad de que la Fiscalía General de la República acuse a directivos de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) por el delito de lavado de dinero y activos, en caso de que se intente financiar a asociaciones, fundaciones y organizaciones por medios distintos a los regulados por la LAEX. La Ley, aprobada por medio de dispensa de trámite y sin debate público, también permite que el Ejecutivo ejerza un férreo control político sobre toda actividad realizada por una organización catalogada discrecionalmente como “agente extranjero”.

En cuanto a lo financiero, la ley permite que autoridades estatales congelen cuentas bancarias de cualquier asociación, fundación, iglesia o personas naturales que sean catalogadas como agentes extranjeros. Además, impone un impuesto confiscatorio del 30%, que funciona como un impuesto al flujo de capital, y que será retenido y entregado directamente por las entidades financieras. Asimismo, toda donación nacional será afectada con el 30% de este impuesto, y se afecta toda transferencia, incluyendo las donaciones o cualquier tipo de financiamiento a proyectos generales o específicos, en general toda actividad financiada por “agentes extranjeros”, ya sea por transferencias internacionales o provenientes del territorio nacional, incluyendo por intermediarios.

La Ley no esclarece si a este impuesto especial se sumará el 10% aplicable a toda donación. Al sumar todos los impuestos que deberán pagar las organizaciones, asociaciones y fundaciones catalogadas como “agentes extranjeros”, la carga tributaria sería mayor al 50% de los ingresos brutos, ya que las organizaciones deberán pagar, además del nuevo tributo que asciende a un 30%, el 13% de IVA (impuesto indirecto), el impuesto sobre la Renta, que sería de entre 10% y un 30% de los ingresos imponible. En síntesis, la LEAX impone una carga financiera equiparable a la confiscación de hecho.

La Ley permite que el Gobierno exima de este tributo a las asociaciones, fundaciones, personas naturales y jurídicas sin establecer parámetros objetivos, lo que se traduce en trato desigual no justificado. Este tipo de legislación permite que las autoridades estatales premien o castiguen a las personas jurídicas, según su afinidad con el Ejecutivo y generan condiciones favorables para el clientelismo político y la represión a las libertades fundamentales.

En cuanto a la criminalización, la ley no establece claramente un catálogo de conductas delictivas, pero al imponer condiciones sobre las actividades que se consideran lícitas abre la puerta a la persecución penal por medio de la Ley Contra

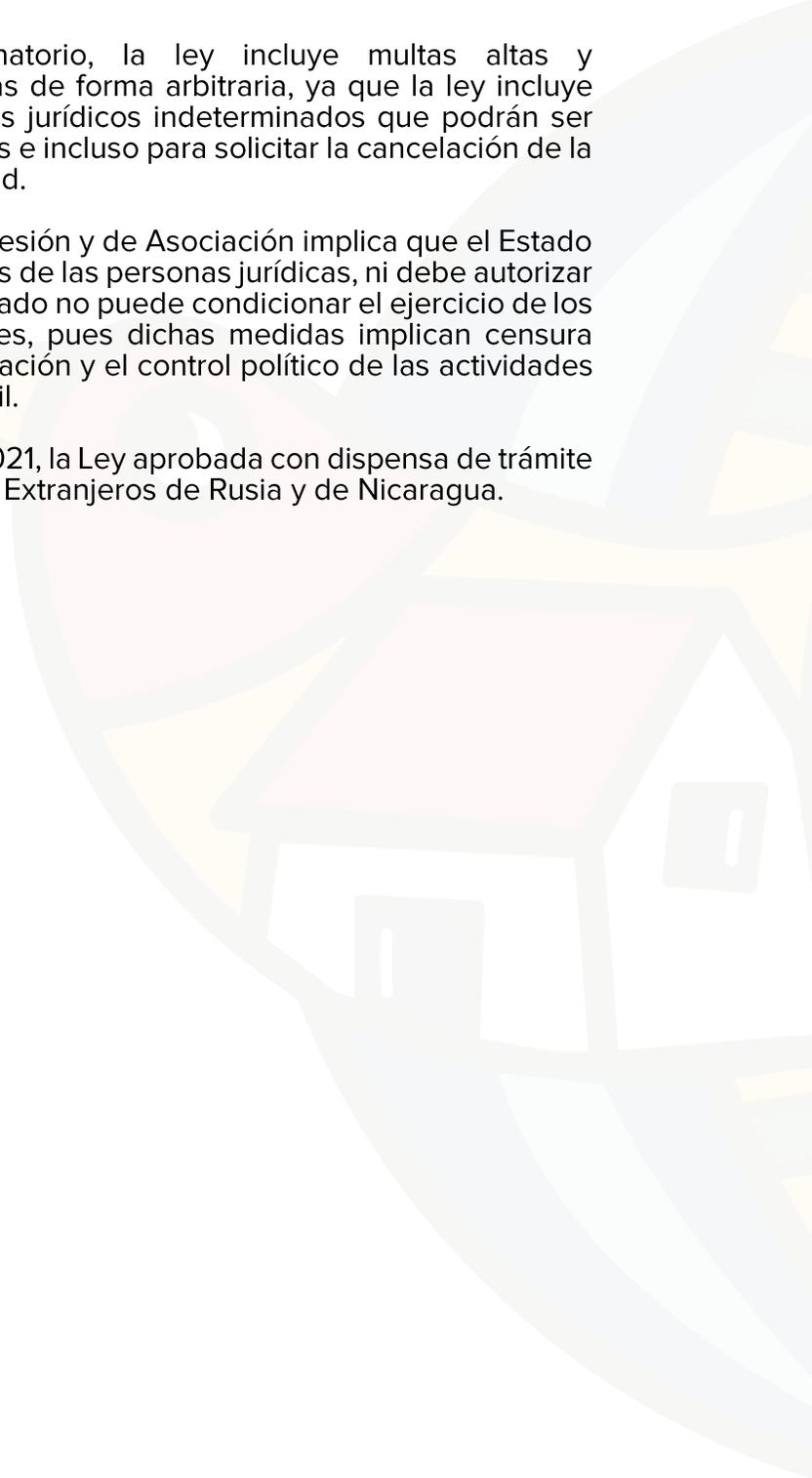
el Lavado de Dinero y Otros Activos. Este tipo de prácticas ya se han dado en Guatemala, con la persecución de José Rubén Zamora Marroquín.

En la LEAX hay disposiciones que de forma expresa le ordenan al Registro de Agentes Extranjeros a informar, cada 6 meses, a la FGR sobre todas las actividades realizadas por las personas catalogadas como “agentes extranjeros”, para fines de lavado de dinero y activos.

En el ámbito administrativo sancionatorio, la ley incluye multas altas y desproporcionadas, que serán impuestas de forma arbitraria, ya que la ley incluye una cantidad considerable de conceptos jurídicos indeterminados que podrán ser utilizados para imponer multas, sanciones e incluso para solicitar la cancelación de la personalidad jurídica de cualquier entidad.

El núcleo esencial de la Libertad de Expresión y de Asociación implica que el Estado no debe intervenir en los asuntos internos de las personas jurídicas, ni debe autorizar las actividades de estas entidades. El Estado no puede condicionar el ejercicio de los derechos relacionados con las libertades, pues dichas medidas implican censura previa, además de fomentar la criminalización y el control político de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Al igual que el anteproyecto de Ley de 2021, la Ley aprobada con dispensa de trámite posee similitudes con la Ley de Agentes Extranjeros de Rusia y de Nicaragua.



II. Parte Descriptiva

Objeto de la Ley

La LAEX tiene por objeto establecer un régimen jurídico aplicable a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que “respondan a intereses o sean financiadas, directa o indirectamente, por una persona extranjera”. También tiene como finalidad “promover la transparencia sobre el funcionamiento de estas y su influencia dentro del territorio nacional” para que los ciudadanos conozcan “a los agentes extranjeros que buscan incidir en la opinión pública, así como el resguardo a la seguridad, soberanía nacional y a la estabilidad social y política del país.”

Sujetos obligados

Toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que dentro del territorio de El Salvador respondan a intereses, sean controladas o financiadas, directa o indirectamente por un mandante extranjero.

Mandantes extranjeros

Son definidas de manera amplia: personas naturales extranjeras, personeros o representantes de un gobierno de un país extranjero, miembros, representantes o correligionarios de un partido político extranjero, organismo, corporación o cualquier persona jurídica extranjera, organizada o constituida bajo las leyes de otro país o que tengan su sede principal en un país extranjero.

Pueden incluirse otras personas, si así lo determina el Registro de Agentes Extranjeros (RAEX).

Exclusiones

Los sujetos obligados pueden solicitar la exclusión de las obligaciones, previa calificación del RAEX. La exclusión puede otorgarse por períodos anuales, renovables automáticamente, o por cada proyecto en particular.

Para la exclusión, el RAEX considerará “entre otros aspectos”: la naturaleza del proyecto, el ente que genera los recursos, la entidad destinataria de estos, la obra, bien o servicio que se ejecutará o adquirirá con los recursos que se perciban y el estricto cumplimiento de estos para la renovación automática.

El RAEX puede revocarla o no renovarla cuando se incurra en incumplimientos.

Para la exclusión, la RAEX puede emitir las regulaciones que considere necesario. La LAEX no establece ningún parámetro para ejercer esta facultad.

Registro

Se crea el RAEX, a cargo de un Director General nombrado por el ministro de Gobernación.

Facultades

Algunas de las facultades del RAEX son:

- Establecer los requisitos para el registro de los sujetos obligados por esta ley, con amplias facultades para tales efectos.
- Aprobar, denegar, revocar o no renovar las solicitudes de registro o de la calificación de sujeto excluido.
- Establecer plazos, prevenir o solicitar ampliación de la información respectiva.
- Requerir documentos o cualquier información que sea necesaria.
- Supervisar, fiscalizar y llevar un control de las actividades de los agentes extranjeros, así como requerirles los informes necesarios cuando lo estime pertinente.
- Ejercer la potestad sancionadora.
- Solicitar la suspensión o cancelación de la personería jurídica o de la inscripción que autorizó el funcionamiento.

Obligaciones

Los sujetos obligados deben:

- a) Registrarse en el RAEX bajo los requisitos y formatos que este establezca. De no registrarse, el RAEX está autorizado a realizar las acciones legales correspondientes para impedir la realización de actividades, de manera temporal o definitiva. En el caso de personas jurídicas puede solicitar la suspensión o la cancelación de su personería jurídica o de su inscripción.
- b) Canalizar los recursos a través de cualquier sujeto, entidad o institución, esté o no supervisada por la Superintendencia del Sistema Financiero, siempre que esté autorizada o realice actividades de gestión o traslado de fondo.
- c) Cumplir con la ley de lavado de dinero.
- d) Llevar libros de contabilidad y conservar los registros según lo establezca el RAEX.
- e) Cumplir con todas las disposiciones establecidas por el RAEX, la ley, sus reglamentos y otra normativa que sea aplicable.

Prohibiciones

- a) Actuar como agentes extranjeros y realizar actividades comprendidas en la ley sin estar registrado.

- b) Realizar actividades para fines políticos “u otros”, con el objetivo de alterar el orden público, que pongan en riesgo o amenacen la seguridad nacional o la estabilidad social y política del país.
- c) Recibir o utilizar donaciones u otros mecanismos de financiamiento para la realización de actividades no declaradas previamente en el RAEX o que no corresponden a los fines u objetivos de la institución.
- d) Cambiar el propósito por el cual se recibieron los fondos sin aviso previo al RAEX.
- e) Recibir donaciones, fondos o bienes materiales de fuentes anónimas.
- f) Transmitir o hacer que se transmitan en El Salvador cualquier material informativo, físico, electrónico o digital para o en interés de un mandante extranjero sin colocar en dichos materiales informativos la etiqueta que indique que el mismo se trasmite en nombre de un mandante extranjero o es financiado por este último.
- g) Ocultar de cualquier forma que sus actividades son realizadas, financiadas o dirigidas, en todo o en parte, en nombre de un mandante extranjero.
- h) No informar la utilización de cualquier otra entidad, mecanismo, persona natural o jurídica que intervenga en la recepción, canalización o transferencia de fondos desde el exterior a favor de organismos sin fines de lucro.

El incumplimiento de estas prohibiciones “o a cualquier otra disposición establecida en la presente ley, sus reglamentos o la normativa emitida por el RAEX hace incurrir en responsabilidades administrativas y penales”.

Régimen fiscal

Por cada transacción financiera, desembolso, transferencia, importación de bienes materiales de cualquier tipo, que sean provenientes de fondos del mandante extranjero, se aplicará un impuesto del 30%.

El impuesto será retenido directamente por las instituciones del sistema financiero, así como por cualquier otra entidad, mecanismo, persona natural o jurídica que intervenga en la recepción, canalización o transferencia de fondos desde el exterior.

Establece las obligaciones del agente de retención, así como la obligación de remitir un informe con especificaciones sobre las retenciones.

La administración tributaria sancionará las infracciones impositivas, según los artículos 241, 246 y 247 del Código Tributario.

El Ministerio de Hacienda puede emitir los acuerdos, circulares, resoluciones, guías o cualquier otro acto para evacuar consultas o aclarar aspectos relacionados con lo dispuesto de la LAEX.

Infracciones y sanciones

Las infracciones a la LAEX consisten en: incumplimientos a las obligaciones establecidas y de los plazos para presentar información requerida, para subsanar

prevenciones u otros señalados por el Registro o con base en la normativa emitida, así como cometer las prohibiciones establecidas.

El procedimiento para la imposición de la multa será el previsto por la Ley de Procedimientos Administrativos.

El incumplimiento de las obligaciones será sancionado con multas desde cien mil dólares hasta ciento cincuenta mil dólares.

El incumplimiento de las prohibiciones será sancionado con multas desde ciento cincuenta mil dólares hasta doscientos cincuenta mil dólares.

Disposiciones finales

El Presidente puede aprobar cuantos reglamentos de aplicación sean necesarios.

Se autoriza al Ministerio de Gobernación para que pueda emitir cualquier acto o instrumento administrativo para evacuar consultas o aclarar aspectos relacionados con la aplicación de la ley.

Se declara de carácter especial y se deroga cualquier disposición que la contraríe.

Le Ley de Procedimientos será de aplicación supletoria.

Los sujetos obligados están obligados a registrarse en un plazo de noventa días desde la entrada en vigencia, sin perjuicio de la inscripción de oficio que pueda realizar el RAEX. Si no se registran, no podrán realizar actividades, ni movimientos de recursos financieros o activos, ni bienes materiales.

La LAEX entrará en vigor ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

III. Consideraciones particulares sobre la Ley de Agentes Extranjeros

Ley constituye una violación flagrante a la Constitución y a los Tratados Internacionales

- La Ley viola el núcleo esencial del derecho a la libertad de asociación, a la libertad de expresión y a la libertad de contratación, derechos fundamentales reconocidos en los artículos 6, 7 y 22 de la Constitución de El Salvador. El Estado no puede imponer límites, ni censura previa a las actividades realizadas por ninguna persona natural o jurídica.
- La Ley también viola la Convención Americana de Derechos Humanos, dicho tratado reconoce el derecho a la libertad de asociación, libertad de expresión.
- La Ley viola la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, específicamente vuelve nugatorios el derecho a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y en la lucha contra la corrupción, el acceso a la información pública, entre otros derechos. Al prohibir que se realicen actividades que pongan en peligro la “estabilidad política” se estaría impidiendo que se investiguen actos de corrupción pública, violaciones a derechos humanos y cualquier acto que el Gobierno califique como dañino a la “estabilidad política”.

Férreo control político de toda actividad de organizaciones no afines al Ejecutivo

- La LAEX tiene la clara intención de controlar y limitar las actividades de los organismos de la sociedad civil que resulten incómodos al Gobierno, además de restringir el acceso a financiamiento internacional. Contiene regulaciones que afectan la libertad de expresión y la libertad de manifestación y asociación.

Mandante extranjero y otros conceptos jurídicos indeterminados

- La definición de mandante extranjero es amplia y puede incluir a quien el Registro determine que posee esta calidad. Esta facultad no queda regulada al detalle, así que es previsible que sea utilizada de manera arbitraria.
- La exclusión de la LAEX tiene conceptos jurídicos indeterminados que hacen prever el favorecimiento de organizaciones afines al gobierno.

Revocación de oficio de exenciones y exclusiones

- El RAEX puede revocar la exclusión cuando haya “incumplimientos”, pero la ley no dice cuáles. Se supone que deberían ser incumplimientos de una gravedad significativa, pero puede darse por cualquier incumplimiento.
- El RAEX tiene la facultad de establecer, a su antojo, los requisitos para el registro de los sujetos obligados, el procedimiento administrativo para el registro e incluso imponer obligaciones no previstas en leyes o reglamentos.
- El RAEX tiene amplias facultades de supervisar y controlar e incluso impedir las actividades de los agentes extranjeros, sin límites ni parámetros. Esto implica una

injerencia ilegítima del Estado en las actividades de entes privados. También puede determinar que hay actividades no declaradas o que no correspondan a los fines u objetivos establecidos en el instrumento de constitución.

Cancelación de personas jurídicas exprés

- Puede cancelarse la personalidad jurídica de las OSC sin intervención judicial.
- La prohibición de realizar actividades para “fines políticos u otros”, alterar el orden público, amenazar la seguridad nacional o la estabilidad social y política son conceptos jurídicos indeterminados que pueden interpretarse de cualquier manera para impedir el funcionamiento de organismos de la sociedad civil.
- Según la facultad regulada en el art. 7 letra j) se podrá solicitar la cancelación de la “personería jurídica” de las ONG, para ello no se señala ningún procedimiento, por lo que se seguirá el trámite regulado en la Ley de Procedimientos Administrativos (art. 23 LAEX). La práctica nos indica que esta sanción se podrá aplicar de forma anticipada (al iniciar el procedimiento administrativo).

En la práctica la Ley de Procedimientos Administrativos se utiliza para imponer la sanción al iniciar el procedimiento, luego se conceden ocho días para “el ejercicio del derecho a la defensa” y luego se tramita el procedimiento sancionatorio. Este tipo de procedimientos solo constituyen apariencia de legalidad, pero en realidad son una sanción anticipada en sede administrativa.

Impuesto confiscatorio

- El impuesto del 30% es confiscatorio.

Amplios márgenes conllevan a arbitrariedades

- La definición de las infracciones es vaga e imprecisa y se viola el principio de legalidad en materia sancionatoria, pues no hay definición clara e inequívoca de los actos que dan lugar a la multa.
- La LAEX da amplias potestades de regulación al RAEX y al Presidente de la República. Es previsible que se impongan más restricciones u obligaciones que las establecidas por la ley.

Falta de proporcionalidad en las multas

- Las sanciones son elevadas y confiscatorias. Incumplimiento al artículo 8 se penaliza con multas entre \$100,000.00 y \$150,000.00. Incumplimiento al artículo 9 conllevan multas entre \$150,000.00 y \$250,000.00

Paralización de actividades si organizaciones no se inscriben en Registro de Agentes Extranjeros

- Si no se procede al registro inicial en los 90 días posteriores a la entrada en vigor de la LAEX, las organizaciones no podrán realizar actividades, ni movimientos de recursos financieros o activos, ni bienes materiales. Dadas las amplias facultades

de la RAEX, podría ordenar el congelamiento de cuentas, e incluso la intervención de bienes de las organizaciones no registradas.

Organizaciones serán acusadas y perseguidas por lavado de dinero

- Posibilidad de persecución por lavado de dinero. El Registro de Agentes Extranjeros enviará informe cada 6 meses a la Fiscalía General de la República (art. 7 letra g) sobre las actividades registradas. Esto denota que habrá persecución de ONG que actúen fuera del marco de su finalidad.

Impuesto al flujo de capital

- El impuesto será responsabilidad de toda entidad bancaria. De no cumplir con la ley, los bancos serían multados por medio de procedimientos realizados por el Ministerio de Hacienda. Además, el impuesto del 30% también aplica a toda donación que provenga del territorio nacional, en dicho caso será responsabilidad de la organización o del donante realizar la retención y el pago a Hacienda (enterar lo retenido).

