



EL DERECHO A REUNIRNOS EN PAZ

Decreto 16 y las amenazas a la organización social en el Ecuador

ICNL | César Montúfar | Enrique Herrería | Carlos Pérez G. | Delfín Tenesaca

UNA PUBLICACIÓN DE:

 **FUNDAMÉDIOS**
COMUNICACIÓN Y MEDIOS

EL DERECHO A REUNIRNOS EN PAZ

El Decreto 16 y
las amenazas a la
organización social
en el Ecuador

Articulist

Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro
César Montúfar
Enrique Herrería
Carlos Pérez Guartambel
Delfín Tenesaca

Edición General:

FUNDAMEDIOS

Diseño y diagramación:

José Luis Tutachá

Foto de la portada

Juan Cevallos/Agencia API

Impresión:

CANVAS Publicidad
canvaspublicidad@me.com / 2376289

Hecho en Ecuador, junio de 2014

Realización:

Fundación Andina para la Observación Social y Estudio de Medios
Dir.: Iñaquito E2-32 y UNP. Edf. UNP, Of. 403
Telfs.: 246 1622 – 246 1636
Quito – Ecuador

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores.

Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



EL DERECHO A REUNIRNOS EN PAZ

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Decreto 16, colocando un ladrillo más en la pared

Por César Ricaurte, director ejecutivo de Fundamedios

En el principio estuvo la desconfianza. Luego, el control. Más tarde llegaron los decretos. Y al final del pasillo aguardan las sentencias de muerte para las organizaciones. El Decreto 16 no es el primero y probablemente tampoco será el último eslabón de la cadena de vigilancia y control que se ha instaurado sobre la sociedad civil ecuatoriana. Antes del 16, estuvo el 982, luego el 812 y algunas otras piezas legales que limitan, por ejemplo, el voluntariado o restringen la concesión de fondos de cooperación internacional para someterlos al control directo del Gobierno.

La historia se puede contar así...

La tarde del 04 de diciembre del 2013 se puso en práctica, de la forma más brutal posible, el Decreto 16 de la Presidencia de la República del Ecuador. Esa tarde, se “disolvió” a la Fundación Pachamama, organización de la sociedad civil que defiende la conservación del medio ambiente y una de las más activas en la protección del Yasuní.

¿El delito para esta condena a muerte de una persona jurídica con más de 15 años de existencia? La organización había apoyado a grupos indígenas que se oponían a la concesión de nuevos bloques petroleros al sur de la Amazonia ecuatoriana que debían ser concesionados como parte de la Onceava Ronda Petrolera. En las protestas de la fallida licitación extractiva se lanzaron consignas y lanzas ancestrales en contra del embajador de Chile, Juan Pablo Lira, y de un empresario bielorruso. Eso disgustó profundamente al Presidente de la República.

La sentencia de muerte contra Fundación Pachamama se anunció el sábado 30 de noviembre, durante el enlace presidencial. Al tiempo, que se iban exhibiendo los rostros de los activistas implicados en la protesta, el presidente Correa advirtió que seguramente se iba a protestar y citar la libertad de asociación en el momento en que se procediera a cerrar Pachamama por hacer política.

Pocos días después, como queda anotado, los ministros actuaron. El operativo de cierre fue coordinado desde el Ministerio del Interior y fue anunciado de forma oficial: “La Intendencia General de Policía de Pichincha, por resolución del Ministerio de Ambiente, cumplió este miércoles con la imposición

de sellos de disolución de la organización no gubernamental Pachamama. El motivo para dicha decisión tomada por el Ministerio del Ambiente es la desviación de los fines y los objetivos estatutarios; y, por injerencia en políticas públicas atentando contra la seguridad interna del Estado y afectando la paz pública, según lo determina el Reglamento del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, artículo 26, numerales 2 y 7.”

Más claro, ni el agua. Con la muerte legal de la Fundación Pachamama quedó registrada con total nitidez la arbitrariedad con la que se administra actualmente el Ecuador y la indefensión que tienen quienes hacen escuchar voces críticas contra políticas del Gobierno. Sencillamente, el Presidente de la República decide ante sí, al calor de su programa televisivo de los sábados, de la forma en que deberán actuar los funcionarios y autoridades, incluso de otras funciones del Estado. Como el Decreto 16, establece un marco legal absolutamente abierto a la interpretación de las autoridades, simplemente se cita esto de la “injerencia en políticas públicas atentando contra la seguridad interna del Estado y afectando la paz pública” para que los funcionarios pueden actuar sin ningún proceso previo, ni las organizaciones tengan la más mínima oportunidad de defenderse. Se ordena el cierre y se cierra, aunque ello al final del día viole garantías establecidas en la misma Constitución para los ciudadanos que se agrupan, incluso para criticar los efectos de políticas gubernamentales, promover y tratar de incidir en políticas públicas, monitorear y denunciar, promover y proteger derechos humanos fundamentales, etc. Sin embargo, para quienes ocupan desde el 2007 el poder en el Ecuador, todo este valioso aporte no es un capital social, sino un peligro.

Las autoridades repiten como un mantra mientras se llevan las manos a la cabeza, que no es posible que existan 50.000 organizaciones sociales de derecho. Que es un caos. Que las organizaciones no rinden cuentas a nadie. Que hay una serie de bandidos que hasta trafican drogas o lavan dinero encubiertos bajo el paraguas de fundaciones, corporaciones y un largo etc. Nunca se ha puntualizado denuncias concretas ni se ha aportado una sola evidencia de las supuestas actividades criminales de las oeneges, pero con dejar un manto de sospecha sobre el sector, basta. Lo mismo funcionó efectivamente con la prensa “corrupta”, “mediocre”, “vendepatrias” y “mercantil”...

Tampoco es cierto que las organizaciones no rindan cuentas: las organizaciones en el Ecuador están reguladas por entidades públicas como los ministerios, se someten a los controles del Servicio de Rentas Internas, reciben visitas de inspectores de trabajo y de la Seguridad Social. Además, presentan informes ante las autoridades y ante sus socios. Deben sujetarse a estrictas normas técnicas de los donantes. La verdad importa poco en un Estado de propaganda.

El riquísimo capital social que acumuló el Ecuador en más de cuatro décadas

ahora se lo ve un problema. Se cita que puede haber más de 100.000 organizaciones de hecho: comunas indígenas, comunidades de base, asociaciones barriales, entidades de voluntariado, clubes deportivos y de jardinería, frentes de defensa de derechos reproductivos o de minorías sexuales. A estas formas de organización y participación social se las ve como un problema. Las autoridades han dicho explícitamente en foros internacionales que el objetivo del Decreto 16 es “poner orden en el sector” y reducir el número de organizaciones que agrupan a los ciudadanos. Este tipo de declaraciones se explican en sí mismas, pero cabe preguntarse, ¿por qué tanto temor a un club deportivo, a un comité de padres de familia, a una asociación de estudiantes secundarios, a un grupo de mejoras barriales, a los defensores de DDHH o de los derechos de la naturaleza o de los derechos reproductivos, mientras desde el Gobierno se promueven los CDR (Comités de Defensa de la Revolución), al mejor estilo cubano?

En el modelo de control vertical y autoritario sobre todos los aspectos de la vida social, el Decreto 16 es una pieza maestra. Deja todas las puertas abiertas para que acciones arbitrarias se den bajo el amparo de una legalidad Ad Hoc, pensada para proteger a quienes ostentan el poder y aplastar, antes de que crezca, a cualquier forma de organización social que pueda ser crítica al proyecto.

Este libro está hecho desde una perspectiva crítica frente a las políticas gubernamentales de asfixia a la sociedad civil del Ecuador. Pero se lo hace con una visión pluralista y multidisciplinaria. Se parte de un estudio del Decreto 16 a la luz de los estándares internacionales de DDHH realizado por una de las entidades técnicas más prestigiosas del mundo en todo lo que tiene que ver con legislación y normativa que regulan el derecho a la libre asociación con fines pacíficos, The International Center for Non-Profit Law (ICNL).

Continúa con un artículo de César Montúfar, quien tiene la virtud de combinar una rigurosa visión académica con una destacada militancia política en defensa de las libertades y derechos fundamentales y una trayectoria extensa en la sociedad civil, pues recordemos que César Montúfar fue el fundador y primer director de la organización Participación Ciudadana que ha estado en primera línea de lucha por los valores democráticos en el Ecuador.

Enrique Herrería, destacado jurista que también posee una militancia de toda la vida en la socialdemocracia y en movimientos ciudadanos, aporta un análisis claro y contundente sobre las violaciones al derecho que contiene el Decreto 16, desde la perspectiva del derecho constitucional comparado.

El Decreto 16 afecta a todas las formas de organización social, como se verá en los artículos testimoniales y militantes de dos destacadísimos líderes del movimiento indígena, Carlos Pérez Guartambel, actual presidente de la Ecuarrunari, y de Delfín Tenesaca, líder histórico en la Sierra Central del Ecuador.

El libro se complementa con artículos aparecidos en la prensa, documentos de las acciones legales emprendidas y las presentaciones que realizaron diversos dirigentes de sectores sociales, periodistas y abogados en la audiencia convocada en octubre del 2013 por la Comisión Interamericana de DDHH sobre el estado del Derecho a la Libertad de Expresión y Libertad de Asociación en el Ecuador.

Los acontecimientos están en desarrollo. Al cierre de la edición de este libro, organizaciones sociales, oeneges, gremios, asociaciones barriales, de base y de hecho, juntas cívicas, académicos, ciudadanos se han unido en un “Colec-tivo contra el Decreto 16” y han presentado una demanda ante el Consejo de Participación Ciudadana contra su vigencia por “violación de los derechos de participación”. Además, públicamente, se ha pedido la derogatoria del Decreto 16.

La Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas (CONAIE) aprobó que uno de los 13 mandatos para la nueva directiva nacional sea el pedido de derogatoria del D16. Las voces que piden la derogatoria del Decreto se ha multiplicado en las convenciones nacionales del gremio de maestros, la Unión Nacional de Educadores, quizás el sindicato más grande del país, de las Federaciones de Barrios, de organizaciones de comerciantes minoristas como la CUCOMITAE, etc.

El Decreto 16 cumplió un año de vigencia. Ya se dictó una sentencia de muerte en contra de una organización bajo su nombre. Se supone que a estas alturas ya el proceso de registro de organizaciones ante una dependencia de la Presi-dencia de la República debía haberse completado, pero sencillamente hasta el momento no hay tal sistema. Lo cual evidencia, una vez más, que la realidad es porfiada: el Decreto 16, en esencia, es inaplicable y parece que funciona mejor como una herramienta disuasoria o para decirlo más claro como una amenaza permanente que tenga a raya a los díscolos que no se sumen a las loas para la revolución.

Coda: Sobre el Oenegeísmo

Me van a permitir una licencia para salir temporalmente y tangencialmente del Decreto 16. Vale la pena detenerse un momento, en “el oenegeísmo”, término que repite constantemente el presidente Correa para descalificar el trabajo de las organizaciones y reiteran sus funcionarios más cercanos. Señal que el extenso aparato de propaganda oficial interpreta como el permiso para hablar de golpes blandos promovidos por las oeneges, la prensa privada y el Imperio. Es decir, los sospechosos habituales.

Los testimonios de Blanca Mesina Nevarez y Silvia Vásquez Camacho, defen-soras de derechos humanos en México, estremecen. “Yo sé que ahora está a punto de que la maten”, dice Silvia acerca de Blanca Mesina y uno no puede

menos que creerle. En lo que fue el gobierno de Calderón, al menos 70 defensores y luchadores sociales fueron asesinados. Comandos armados, grupos paramilitares y policías y militares estarían implicados en los “operativos” para acabar con la vida de quienes impulsan la democracia, la justicia y la equidad. Ante la violencia, el sistema interamericano ha dictado 158 medidas cautelares para más de 200 defensores, 107 de ellos radicados en el Estado de Guerrero.

Las defensoras recibieron más que amenazas, mensajes muy directos por su defensa de los derechos humanos. “Me apuntaron con un arma en la cabeza. Si no me mataron en ese momento fue por el proceso electoral y porque nuestro caso estaba en el ámbito internacional”, recuerda Blanca. Era el 18 de mayo de 2010, pasadas las 18:00 horas.

El 5 de noviembre de 2009, Mesina Nevarez –hija de uno de los policías torturados– dio su testimonio ante la CIDH. Ese mismo día, su madre fue intimidada vía telefónica. En marzo de 2010, la CIDH otorgó medidas cautelares a su favor. A inicios de 2011, Blanca regresó a Tijuana, pero con la protección de escoltas. Sin embargo, Silvia continúa exiliada por la falta de garantías.

La defensa de los derechos humanos es quizás la más peligrosa en la región. Quizás tanto como la de periodistas. Más de 70 periodistas han sido asesinados en países como México, Honduras, Colombia, Brasil, Guatemala... Ecuador aportó a la estadística en el 2013.

Tampoco es que los defensores de derechos humanos mueren solo en México. En Colombia, por ejemplo, se informó que un total de 49 defensores colombianos de los derechos humanos fueron asesinados en el 2011. Y esto, en un año en que se había dejado de asesinar periodistas, en nuestro vecino del norte.

Por todas estas decenas, cientos y miles de vidas que se han ofrendado en defensa de los Derechos Humanos es difícil creerle al presidente Correa y su visión sobre los mismos: “Particularmente (abordaremos) el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sobre todo la Comisión, absolutamente tomada por la visión anglosajona de Derechos Humanos, por ejemplo, libertad de prensa entendida como libertad de empresa, tomada por el ‘oeneigismo’”. El Estado siempre es el satánico, el culpable, los políticos son los malos; los periodistas siempre son los perseguidos, los mártires, los medios de comunicación –esos grandes negocios– pobrecitos”, manifestó el presidente Correa en un conversatorio que mantuvo con periodistas de diversos medios de comunicación en Guayaquil.

¿Onegeismo? Que le digan eso a los familiares del activista del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad –que encabeza el poeta Javier Sicilia–, Nepomuceno Moreno Núñez, de 56 años de edad, quien exigía justicia por la desaparición forzada de su hijo, ocurrida el 1 de junio de 2010 a manos de policías

INTRODUCCIÓN

estatales de Sonora. Lejos de acceder a la justicia, Nepomuceno fue asesinado a tiros el pasado 28 de noviembre en Hermosillo, Sonora.

¿Poder mayor que el Estado? ¿Qué poder mayor puede haber frente a quien tiene el monopolio de la fuerza y a jueces dispuestos a convertir al Estado en titular de “Derechos Humanos”? Todo lo contrario, a los “oenegeistas” muchas veces les toca pagar con sus vidas la defensa de valores tan elementales como la vida o la capacidad de expresarse o asociarse de las personas.

EL DERECHO A REUNIRNOS EN PAZ

El Decreto 16 y las amenazas a la organización social en el Ecuador

CAPÍTULO I

EL DECRETO 16 EN EL CONTEXTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

El Decreto 16 en el contexto del derecho internacional

Por The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)

Introducción

Con la emisión del Decreto Presidencial No. 16 del 4 de junio del 2013, el *Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas*¹, el ya desfavorable marco legal para las organizaciones de sociedad civil (OSC) ecuatorianas se ha tornado significativamente más restrictivo. Las OSC ecuatorianas ahora enfrentan normas que las obligan, entre otros requisitos, a:

- Ceder membrecía a cualquier persona quien proclama tener un “interés legítimo” en la organización por razones de trabajo y región;
- Someterse a niveles de control estatal tan extremos que cualquier denuncia de cualquier incumplimiento del Decreto podría significar la disolución forzosa de la organización; y
- Guardar y presentar como información pública virtualmente cualquier información relacionada al trabajo de la OSC.

Al Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (International Center for Not-for-Profit Law, o ICNL)² nos complace compartir estos comentarios sobre el Decreto Presidencial No. 16.³

1 El marco legal que regula las OSC ecuatorianas ha sido caracterizado por normas sumamente restrictivas. El Decreto Presidencial No. 982 de 25 de marzo de 2008, que es reemplazado por el Decreto No. 16, por ejemplo, autorizó al Gobierno disolver forzosamente a una OSC si determinara que la organización ha tomado acciones que comprometen los “intereses del Estado,” definidos en parte como “contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación”. El Decreto No. 812 de 5 de julio de 2011 prohibía a las OSC internacionales realizar actividades definidas ambiguamente, como las de injerencia política o que atenten contra la paz.

2 ICNL es una organización internacional que proporciona asistencia técnica, investigación y educación en apoyo del desarrollo de leyes y sistemas de reglamentación apropiados para OSC en naciones de todo el mundo. ICNL ha trabajado con proyectos de reforma de leyes para las OSC en más de cien países, incluyendo Bolivia, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela, así como en naciones del Medio Oriente, Europa, África, Asia, y el Pacífico. Hemos trabajado de cerca con las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Instituto Sociedad Abierta (Open Society Institute), la Unión Europea, el Banco Mundial, New Zealand AID, USAID, fundaciones privadas e innumerables colegas de cada país.

3 El Decreto No. 16 incorpora muchas de las restricciones de los Decretos No. 982 y 812 mencionados anteriormente. Los presentes comentarios se concentran en las disposiciones restrictivas para las OSC que son introducidas al marco legal recién en el Decreto No. 16.

Puntos clave para entender el Decreto Presidencial No. 16

1. Las OSC están obligadas a dar membresía a individuos no de su libre elección, lo que permitiría a personas ajenas tomar control de la dirección y presupuesto de organizaciones establecidas.

Asunto: Las OSC están obligadas a “[r]espetar el derecho de ... quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional, gremial, ocupacional o profesional específicas, relacionadas directamente con el objeto a la naturaleza y/o fines de la organización, tienen el interés legítimo de participar en ella. *Las organizaciones, que teniendo carácter territorial o siendo únicas en su territorio, no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo a participar en ella.* (Artículo 7.10 énfasis agregado.)

Discusión: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Ecuador en 1969, protege expresamente el derecho de asociación de un individuo. El Artículo 22 del PIDCP declara que:

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras... 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

La esencia de este derecho es la capacidad de asociarse libremente con personas de su elección para fines lícitos.

La esencia de este derecho es la capacidad de asociarse *libremente* con personas de su elección para fines lícitos. Con el Artículo 7.10, el Estado se ha intervenido en esta relación entre personas para obligar a una organización en un determinado lugar ceder membresía a cualquier persona

4 Similarmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), ratificada por Ecuador en 1977, protege el derecho de asociación en su Artículo 16; las limitaciones aceptables al derecho de asociación son substancialmente idénticas a aquellas del PIDCP.

que proclame un “interés legítimo” en sus actividades.

En la práctica, esta disposición podría obligar a una OSC dedicada a la defender la libertad de expresión a nivel nacional incorporar como miembros a una, diez, o cien periodistas, o inclusive una organización de derechos humanos de una región admitir a servidores públicos como policías o militares locales quienes proclaman ser los garantes de los derechos del pueblo. Así personas ajenas de la organización podrían tomar control de la misma. ICNL no conoce ningún otro marco legal para el sector civil con esta intromisión en la libertad propia de las personas a determinar con quienes se van a asociar. Sería difícil, entonces, entender que este requisito de membresía obligatoria sea “necesaria en una sociedad democrática”, por una de las limitadas razones enumeradas en el Artículo 22 del PIDCP.

2. Redundantes niveles de aprobaciones estatales obligatorias para conseguir la personalidad jurídica, la certificación de existencia, y el registro en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS), sin requisitos precisos ni derechos de apelación, dan reiteradas oportunidades al Estado a obstaculizar la creación de nuevas organizaciones y la continuidad de OSC formalmente establecidas.

Asunto: Las OSC que buscan formalizarse deben solicitar primero su personalidad jurídica. Este trámite requiere la aprobación de su estatuto por un funcionario público de la “institución competente del Estado”, quien determinará si cumple con los requisitos del Decreto y “no contraponga al orden público y las leyes”. (Artículo 18.3.) Si esta institución del Estado determina que la solicitud no cumple con los requisitos, se concede 20 días para que la OSC entregue una solicitud corregida. (Artículo 18.5.) Si esta misma entidad estatal determina de nuevo que la solicitud sigue siendo deficiente, la solicitud será negada, aunque la OSC pueda optar por presentar otra solicitud a la misma autoridad posteriormente. (Artículo 18.6.)

Una vez obtenida la personalidad jurídica, las OSC deben además solicitar un Certificado de la existencia y situación jurídica de la Secretaria Nacional de Gestión de la Política. Dicho Certificado “constituye *documento habilitante* para el ejercicio de las actividades de la organización.” (Artículo 45, énfasis agregado.) El Certificado debe ser renovado cada vez que una OSC cambia de directiva. La disposición no indica los criterios para conceder o no el Certificado.

Finalmente, las OSC deben solicitar incorporación en el Registro del SUIOS, para la cual “*estas deberán sustentar* el cumplimiento de los objetivos para

los que fueron creadas” además de “no hallarse incursas en ninguna de las causales de disolución” enumeradas en el Decreto. (Disposición Transitoria Sexta, énfasis agregado.)

Discusión: Como se explica anteriormente, el pleno ejercicio de la libertad de asociación sólo podrá estar sujeto a las restricciones prescritas por la ley y necesarias en una sociedad democrática por una de las limitadas razones identificadas en Artículo 22 del PIDCP y el correspondiente Artículo 16 de la Convención Americana. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha explicado que los Estados tienen facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de organizaciones dentro de sus jurisdicciones”, pero que ellos *“deben asegurar que los requisitos legales no impidan, retrasen o limiten la creación o funcionamiento de estas organizaciones.”*⁵ Una publicación reciente de la CIDH que cataloga los estándares interamericanos en la libertad de asociación señala que el procedimiento para registrar una OSC *“debe traducirse en un efecto declarativo y no constitutivo”*,⁶ y ser de naturaleza *“rápida, exigiendo solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo”*.⁷ Todo solicitante negado además debe tener acceso a *“un recurso adecuado y efectivo sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, que permita impugnar cualquier resolución ... ante una autoridad independiente de la que estableció la restricción”*.⁸

Recordamos también que las restricciones a la libertad de asociación deben ser “prescritas por la ley”, lo que significa que:

cuentan con una base jurídica y son lo *suficientemente* precisas para que una persona u ONG pueda evaluar si la conducta deseada o propuesta podría constituir una violación, al igual que las consecuencias que podría tener tal conducta. El grado de precisión que se requiere es tal que establece criterios claros para regir el ejercicio de la autoridad discrecional.⁹

5 CIDH, Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, ¶ 559 (2009; disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPVSP.htm>).

6 CIDH, Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, ¶ 171 (2011; en adelante, “Segundo informe”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>).

7 Ibid., ¶ 173.

8 Ibid., ¶ 168 (en el contexto análogo de limitaciones a la libertad de reunión; énfasis agregado).

9 ICNL y World Movement for Democracy), *Defending Civil Society: A Report of the World Movement for Democracy* (2008), p. 23 (en adelante *Defending Civil Society*, énfasis agregado; citando a OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations* p.4).

Las disposiciones del Decreto No. 16 para la otorgación de personalidad jurídica y la Certificación están lejos de cumplir con estos estándares. Dan gran discrecionalidad a un funcionario del Estado determinar si un solicitante cumple o no con el requisito ambiguo de no contravenir el orden público o las leyes. El Decreto no incorpora derechos de apelación a una autoridad independiente, sino que obliga a una OSC negada volver una y otra vez a la misma entidad pública, lo que podría convertirse en un esfuerzo costoso en términos de recursos económicos y humanos sin esperanza de un resultado distinto.¹⁰

Finalmente, a diferencia de las buenas prácticas internacionales que requieren un procedimiento declarativo para el registro de una OSC, bajo el Decreto No. 16, ni siquiera la otorgación de personalidad jurídica es suficiente para poder realizar actividades. Al contrario, las OSC formales además deben realizar un trámite redundante de certificación, sin ningún criterio explícito para

El Decreto no incorpora derechos de apelación a una autoridad independiente, sino que obliga a una OSC negada volver una y otra vez a la misma entidad pública.

la aprobación. Y es más –conforme con la Disposición Transitoria Sexta–, son las OSC mismas quienes tienen la *obligación de probar que no hayan incurrido alguna causal* de disolución (ver punto 4, abajo) para conseguir el Registro.¹¹ Con tantos requisitos redundantes y discrecionales, es muy probable que el Decreto No. 16 impedirá, retrasará y limitará la creación y función de OSC ecuatorianas.¹²

10 Este mismo procedimiento discrecional se aplica a cualquier modificación a los estatutos. (Artículo 20.) Todas las OSC con personalidad jurídica cuyos estatutos no contengan procedimientos para la inclusión y exclusión de miembros o solución de controversias internas estarán obligadas casi inmediatamente después de la publicación del Decreto (en no más de 180 días) a incorporar dichas disposiciones en sus estatutos y solicitar la certificación de estas y cualquier otra modificación de los estatutos. (Disposición Transitoria Séptima.)

11 Según la Sexta Disposición Transitoria, las OSC sin Registro “no podrán operar en el país.” Este requisito se podría interpretar para prohibir a las personas asociarse con fines lícitos de manera informal, lo que es contrario a la garantía de libertad de asociación de las asociaciones de hecho. Ver Segundo informe, ¶ 170. Sin embargo, el Artículo 51, que dispone que las organizaciones sociales sin personalidad jurídica no pueden manejar recursos públicos, lo que indica que pueden funcionar informalmente.

12 Ver Segundo Informe, ¶ 171. Sería útil considerar si para las entidades con fines de lucro existe también un procedimiento doble para la obtención de personalidad jurídica y luego la certificación de existencia. Si el trámite sea más sencillo para los segundos, es evidencia de que hay medidas menos restrictivas para el registro de las OSC.

3. Las causales de disolución forzosa son extremadamente amplias y discrecionales, y la falta de proporcionalidad en la sanción permitiría la disolución hasta por errores técnicos de mínimo impacto y de fácil resolución.

Asunto: El Decreto No. 16 establece una lista larga de causales de disolución forzosa de una OSC, incluyendo en parte:

1. Falsedad o adulteración de la documentación e información proporcionada;
2. Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida;
3. Contravenir reiteradamente disposiciones emanadas por las autoridades competentes para otorgamiento de personalidad jurídica o por los entes de control y regulación;
4. Por haberse declarado a la organización como inactiva por parte de la cartera de Estado competente y permanecer en este estado por un periodo superior a un año;
5. Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento; [y]
8. *Incumplir las obligaciones previstas en la Constitución, la ley y este Reglamento, o por incurrir en las prohibiciones aquí establecidas....* (Artículo 26; énfasis agregado.)

Las OSC “podrán ser disueltas y liquidadas *de oficio o por denuncia*, de la que se evidencia el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causales de disolución.” (Artículo 28; énfasis agregado.) La disposición no limita quien puede hacer una denuncia y de esta manera iniciar un procedimiento de disolución.

Discusión: La garantía de libertad de asociación establecida en el Artículo 22 del PIDCP “perdura por toda la vida de una asociación y... la disolución de una asociación... consecuentemente, debe satisfacer los requisitos . . . de esa disposición”.¹³ Así, la disolución de una OSC solo se justifica cuando está *prescrita por ley y es necesaria en una sociedad democrática* en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos y libertades de los demás.¹⁴

¹³ Partido Comunista Unido v. Turquía, 4 Eur. Ct. H.R. 1, ¶ 33 (1998).

¹⁴ PIDCP, Artículo 22.

Cualquier restricción al derecho a asociarse debe ser

proporcional al fin legítimo que se busca lograr y ... absolutamente necesario... Para determinar si la intromisión gubernamental es necesaria, es importante analizar si existen medios menos invasivos para la consecución del fin que se desea.¹⁵

La extinción o revocatoria de la personalidad jurídica de una organización debe ser, entonces, una *medida de último recurso* a ser utilizada sólo en los casos de abusos más serios. Únicamente debe ser aplicada luego de una adecuada notificación, un plazo razonable para rectificar cualquier error, y derecho de apelación a una instancia independiente.¹⁶

Varias de las causales de disolución enumeradas arriba son de carácter administrativo o técnico. Una OSC podría enfrentar disolución, por ejemplo, porque un funcionario haya cambiado la fecha efectiva de un recibo por servicios brindados o por equivocarse varias veces en la documentación entregada al Estado. El numeral 8 del Artículo 26 efectivamente convierte *cualquier requisito* del Decreto en una causal de disolución. Esto podría llevar a resultados absurdos, como la disolución forzosa por no actualizar la lista de miembros ingresados o egresados con suficiente puntualidad. Concretamente, significa que no ceder membresía a una persona quien proclama un interés legítimo en la organización podría causar la disolución de la misma.

El numeral 8 del Artículo 26 efectivamente convierte cualquier requisito del Decreto en una causal de disolución. Esto podría llevar a resultados absurdos, como la disolución forzosa por no actualizar la lista de miembros ingresados o egresados con suficiente puntualidad.

Otras de las causales –por ejemplo, la determinación de que una OSC se haya desviado de sus fines y objetivos– son tan discrecionales que carecen de la precisión necesaria para ser consideradas “prescritas por ley”. Con-

¹⁵ Defending Civil Society, pp. 24-25.

¹⁶ Según las buenas prácticas internacionales, la legislación que regula las OSC debería contener sanciones intermedias para incumplimientos que son propios del sector, como la falta de entrega puntual de un informe obligatorio. Ver Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas, (en adelante, Guía), Open Society Institute/ICNL Sección 8.7, (2004; disponible en: http://www.icnl.org/research/resources/assessment/guidelines_sp.pdf)

sideren, por ejemplo, una OSC dedicada a la salud infantil que determina que los niños en una determinada municipalidad se están enfermando por tomar agua de un pozo contaminado. ¿Desviaría de su objetivo si incide por la correcta aplicación de las normas de protección al medio ambiente en el caso de empresas que están contaminando al pozo?

Lejos de ser graves abusos que merecen la última sanción de disolución, estos incumplimientos técnicos o interpretaciones discrecionales deberían ser sujetos a advertencias, una oportunidad de rectificar el problema, y únicamente después de esta oportunidad, sanciones intermedios.¹⁷ No es necesario en una sociedad democrática disolver a una OSC por las causales mencionadas.

Finalmente, el hecho de que cualquier persona puede iniciar un procedimiento de disolución por cualquiera de las causales mencionadas anteriormente significaría que las OSC funcionarían con la amenaza constante de una denuncia, con o sin fundamento. Una OSC estaría obligada a defenderse de acusaciones no solo de funcionarios públicos, sino de individuos quienes se opongan a las actividades o pronunciamientos de la organización. Considerando el costo de la defensa institucional frente a un tribunal judicial o administrativo, podría implicar un desvío significativo de recursos; solo esto podría atentar contra la sobrevivencia de la OSC, sin importar el resultado del procedimiento de disolución.

4. Disolución forzosa por la causal ambigua de injerencia en políticas públicas podría ser aplicada de manera discriminatoria y por eso disuadir a las OSC de participar en el debate sobre asuntos de interés público.

Asunto: Entre las causales de disolución forzosa está:

7. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado *o, que afecten la paz pública.* (Artículo 26, énfasis agregado.)

Discusión: Los intereses del Estado enumerados en el Artículo 22 del PIDCP que pueden justificar una restricción a la libertad de asociación serán “estrictamente interpretadas; sólo razones convincentes y concluyentes pueden justificar restricciones sobre... la libertad de asociación”.¹⁸ Con relación

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Sidiropoulos v. Grecia, 4 C. Eur. D.H. 500 (1998).

al interés de proteger la seguridad del Estado, el derecho internacional ha establecido que la amenaza debe ser real e inminente, y de alcance territorial amplio; peligros hipotéticos o en una zona geográfica limitada no alcanzan para justificar restricciones generales a la libertad de asociación.¹⁹

Un informe recién publicado por el Relator Especial para la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas deja claro los amplios campos de actividades que deben ser abiertas a las OSC en el contexto de actividades políticas y electorales:

El Relator Especial enfatiza que el derecho a la libertad de asociación obligatoriamente comprende la libertad de las asociaciones a determinar y participar en actividades de su propia selección, y esto se extiende a aquellos quienes desean participar en actividades relacionadas a elecciones. Así, entre otras libertades, las asociaciones gozan de la libertad de incidir para reformas electorales y de políticas de alcance más amplias; de discutir temas de interés público y de contribuir al debate público; de monitorear y observar procesos electorales; de reportar sobre violaciones de derechos humanos y del fraude electoral; de realizar sondeos y encuestas, tales como se realizan durante el proceso de votación; de acceder libremente a los medios, incluyendo medios nuevos como el Internet; de buscar, recibir e impartir información e ideas de toda clase, sin importar las fronteras, oralmente, por escrito, o en línea; de construir coaliciones y redes con otras organizaciones, incluyendo las extranjeras; de participar en actividades de recaudación de fondos; de participar en la observación electoral, educación al votante y la inspección de los padrones de votantes; de interactuar con mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos; y de proporcionar cualquier forma de asistencia técnica y de cooperación internacional.²⁰

Este informe responde en parte a legislación propuesta o aprobada en los últimos años por Estados de orientación ideológica variada con prohibiciones ambiguas a la realización de actividades de política partidista o de injerencia en políticas públicas.²¹ Estas disposiciones carecen de la espe-

19 Segundo informe, ¶ 166.

20 Informe del Reportero Especial sobre los Derechos de Reunión Pacífica y de Asociación, A/68/299 (7 agosto 2013) (traducción no oficial). Para mayor información sobre el Reportero Especial, ver: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/LibertadReunion/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>.

21 Un dictamen de ley hondureña de 2009, por ejemplo, prohibía a las OSC "realizar las actividades proselitistas que corresponden a los partidos políticos tales como campañas políticas, apoyo a candidaturas, y otras que puedan influenciar a los ciudadanos en relación a un determinado partido político, candidatura o tendencia ideológica."

cificidad necesaria para ser considerada “prescrita por ley”, y funcionarían para disuadir la incidencia por parte de personas asociadas en el debate de temas de interés nacional. La CIDH también reitera la diferencia entre actividades de “proselitismo a favor de determinado partido político o candidato a un puesto de participación política” que no están protegidas por la libertad de asociación, y el “derecho ... colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”²² Estos derechos políticos son “un derecho reconocido en la Convención Americana (art. 23) y esencial para la conservación y desarrollo de los sistemas democráticos”.²³

Como explica el Relator Especial, la participación en la vida electoral de un país no puede ser prohibida a las personas asociadas.

Finalmente las personas asociadas gozan de otros derechos que protegen la libertad de realizar actividades que “afectan la paz pública”. Por ejemplo, el derecho a la reunión pacífica garantiza el uso del espacio público, incluyendo las calles de tránsito, para propósitos de manifestaciones populares.²⁴ De manera parecida, la libertad de expresión protege

discursos públicos que “*chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos*”.²⁵

La prohibición en el Artículo 26.7 de realizar actividades de injerencia en políticas que afecten a la paz pública por parte de las OSC en el contexto electoral no conforma con estos estándares del derecho internacional. Como explica el Relator Especial, la participación en la vida electoral de un país no puede ser prohibida a las personas asociadas. A nivel práctico, un gran número de actividades lícitas de OSC podrían “afectar la paz pública”. Organizar grandes manifestaciones, publicar editoriales o realizar campañas de incidencia con votantes son actividades protegidas, no deben ser causales de disolución forzosa.

22 Segundo Informe, ¶ 185.

23 Ibid.

24 Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), ¶ 66 (disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/87/PDF/G1313387.pdf?OpenElement>).

25 Informe de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1 (25 de febrero de 2009), p. 127 (énfasis agregado; disponible a: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>).

5. La obligación de retener literalmente cualquier documentación relacionada con las actividades de la organización es un requisito extremo, oneroso y costoso como mínimo, y podría constituirse un causal de disolución.

Asunto: Entre otras obligaciones, las OSC deben:

2. Organizar, sistematizar y conservar *todo tipo de documentación e información generada durante su vida organización*; [y]
3. Entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este Reglamento en forma completa y clara, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social. (Artículo 7; énfasis agregado.)

Además, casi todas las OSC²⁶ están obligadas a proporcionar actas de asambleas, informes económicos y de auditoría, memorias aprobadas, “o cualquier otra información que se refieran a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública [y] tendrán la obligación de facilitar el acceso a los funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas.” (Artículo 40; énfasis agregado.)

Discusión: Según las buenas prácticas internacionales, son las OSC que reciben más que una cantidad mínima de beneficios públicos que deberían presentar informes financieros y operativos al Estado; aquellas OSC deben entregar estos informes por lo menos una vez al año.²⁷ La CIDH ha examinado la tendencia de algunos gobiernos regionales de exigir información excesiva, y de insistir en acceso ilimitado a los archivos e instalaciones de las OSC:

La Comisión ha notado que algunos Estados a través de revisiones rutinarias, obligan a organizaciones a ... presentar documentos para mantener con vigencia su registro o bien, permitir el acceso a sus archivos en cualquier momento a las autoridades sin orden judicial para ello....

La CIDH considera que si bien es un fin perfectamente legítimo solicitar información a organizaciones no gubernamentales para fines estadísticos, tributarios o para actualizar las cifras macroeconómicas del país, los Estados en las revisiones y solicitudes de información

26 Las fundaciones y corporaciones – categoría que incluye las asociaciones, federaciones y confederaciones – están sujetas a este requisito.

27 Guía, Sección 8.2.

a las organizaciones, no deben... condicionar el registro exclusivamente a la presentación de dicha información.²⁸

“El argumento de la transparencia y la rendición de cuentas se ha utilizado en algunos casos para someter a un examen exhaustivo los asuntos internos de las asociaciones, como forma de intimidación y hostigamiento” (Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación)

El Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación también se ha enfocado en los requisitos excesivos de informar sobre las actividades y finanzas, comentando que el “argumento de la transparencia y la rendición de cuentas se ha utilizado en algunos casos para someter a un examen exhaustivo los asuntos internos de las asociaciones, como forma de intimidación y hostigamiento.”²⁹ Concluye que “los controles deben ser justos, objetivos y no discriminatorios, y no deben servir de pretexto para silenciar las críticas.”³⁰

El Decreto No. 16 es un ejemplo extremo de la legislación intrusiva de que advierten la CIDH y el Relator Especial. Conforme con los Artículos 7 y 40, no hay *ningún límite* en la información que el Estado puede exigir de una OSC –las organizaciones están obligadas a guardar absolutamente toda información relevante a sus operaciones y a entregarla en forma “completa y clara”. Esta disposición podría ser interpretada para obligar la retención por parte de las OSC de hasta cada apunte o mensaje por correo electrónico. Implicaría un costo económico y administrativo enorme para cualquier organización; para una OSC con recursos limitados, aun si fuese posible, significaría un desvío grave de atención y fondos de su objetivo social. Como se explica anteriormente, si una OSC no cumpliera con este requisito, entraría en una causal de disolución. Semejante restricción a la libertad de asociación jamás puede ser considerada necesaria en una sociedad democrática por uno de los intereses enumerados en el Artículo 22 del PIDCP.

28 Segundo Informe, ¶176-177.

29 Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/23/39 (24 de abril de 2013), ¶ 38.

30 Ibid.

6. La información reportada por una OSC es presumida ser de naturaleza pública; aun la información más sensible debe ser declarada confidencial para ser protegida.

Asunto: Las OSC deben presentar a través de un portal web del SUIOS, “actas de las asambleas, informes de actividades, informes económicos y cualquier otra información que le sea requerida ...”. (Artículo 22.1; énfasis agregado.) Las organizaciones además deben reportar los nombres y apellidos completos, números de cedula de identidad y firmas de todos los miembros presentes en cada asamblea en que realizan elecciones. (Artículo 21.) Entre la información considerada de naturaleza pública y accesible en el internet se incluyen los nombres y apellidos completos de todos los miembros, los proyectos en marcha de la OSC y sus fuentes de financiamiento. (Artículo 43.) Aunque toda información debe ser reportada, el personal del Registro podrá restringir acceso público a la información “declarada confidencial en cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales”; el Artículo 43 no explica cómo se solicita una declaración de confidencialidad.

Discusión: Artículo 17 del PIDCP protege el derecho a la privacidad:

- 1) Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
- 2) Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.³¹

La Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado el alcance del derecho a la privacidad en numerosas decisiones,³² subrayando que protege “un derecho al desarrollo de la identidad y personal, y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos y el mundo exterior y ello puede incluir actividades de naturaleza profesional o de negocios.”³³ La CIDH por su parte ha explicado que la regulación de las OSC no debe limitar o entorpecer el funcionamiento de las OSC ni comprometer sus derechos a la privacidad.³⁴ La Comisión señala en particular que “el derecho de acceso

31 Artículo 11 de la Convención Americana también garantiza el derecho a la privacidad, proclamando además que “[t]oda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.”

32 La Corte Europea de Derechos Humanos resuelve disputas presentadas contra estados miembros europeos de acuerdo con el CEDH; las decisiones de la Corte son significativas porque las disposiciones del CIDH sobre privacidad son muy similares a las del PIDCP y otras convenciones, y por lo tanto provee guía en la interpretación.

33 *Peck v. el Reino Unido* 44647/98 [2003] Corte Eur HR 44 (28 setiembre 2003) (énfasis agregado). Ver también, *Niemietz v. Alemania*, 13710/87 [1992] Corte Eur HR 80 (16 diciembre 1992).

34 Segundo informe, ¶¶ 175, 177.

a la información pública obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos ...”.³⁵

Como se nota en la introducción, el marco legal anterior al Decreto No. 16 ya comprometió los intereses de privacidad con la publicación obligatoria de información sobre las actividades y finanzas de las OSC y los nombres de sus miembros.³⁶ Con el Decreto No. 16 se establece una presunción de que toda información de una OSC es publicable. Esta divulgación interferiría con los derechos de los individuos a establecer y desarrollar relaciones con otros por medio de las OSC. A nivel práctico, se puede anticipar que disuadiría a personas y donantes asociarse con causas controvertidas o de naturaleza sensible, como grupos de apoyo de víctimas de violencia doméstica o alcohólicos anónimos. Aunque el Decreto No. 16 menciona la posibilidad de declarar información confidencial, no explica el procedimiento, por lo que no es una reforma significativa. Estos requisitos amplios de publicación de información personal e institucional de las OSC no conforman con las obligaciones de Ecuador de proteger intereses de privacidad establecidas en el PIDCP y la Convención Americana.

³⁵ Ibid., ¶ 181.

³⁶ Ver Decreto No. 982, Artículos 5, 9.

CAPÍTULO II

EL CAMINO A LA SOLEDAD

El camino a la soledad: El Decreto 16 o el retrato de la sociedad civil en la Revolución Ciudadana

Por César Montúfar, Universidad Andina Simón Bolívar

El 4 de junio de 2013, en el Palacio de Carondelet, el presidente Rafael Correa puso su firma en el Decreto 16, en adelante D16. Este decreto derogó decretos ejecutivos anteriores como el No. 3054 de septiembre de 2002, el No. 982 de abril 2008 y el artículo 2, del Decreto Ejecutivo 912 de julio 2011. En esa forma, el D16 pasó a ser la norma que engloba la regulación y rectoría estatal sobre las organizaciones de la sociedad civil; es el retrato de la vida de la sociedad civil bajo el proyecto político de la Revolución Ciudadana³⁷.

Que el Estado regule las actividades de las organizaciones sociales no puede ser motivo de alarma. El derecho a la libre asociación, como todos los derechos y libertades, puede y debe ser regulado por el Estado. El debate está en los alcances de dicha regulación y hasta qué punto el derecho regulado, en este caso, el derecho a la libertad de asociación, resulta protegido o amenazado por la intervención estatal. En el caso que

nos ocupa, sostengo que con el D16, el Estado busca anular la participación autónoma de la sociedad, establece un sistema de vigilancia y control sobre las organizaciones sociales, y, en diferentes instancias, las convierte en apéndices e instituciones para estatales. En otras palabras, con este decreto el Gobierno transforma el carácter autónomo de la sociedad civil y crea un conjunto de normas, un sistema para ser exactos, con el que se pretende funcionalizar su razón de ser y propósito a los designios estatales.

Con el D16, el Estado busca anular la participación autónoma de la sociedad, establece un sistema de vigilancia y control sobre las organizaciones sociales.

37 Para un análisis de las relaciones entre Estado y sociedad civil durante el gobierno de Rafael Correa, ver Fundación Esquel, La silla vacía. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. Un diagnóstico, entrevistas y edición, Diego Cornejo Menacho, Quito, Artes Gráficas Señal, 2011.

Por todo lo anterior, no sería exagerado sostener que con este decreto, el Gobierno redefine de manera profunda sus relaciones con la sociedad civil. De esta forma, su aplicación proyecta un nuevo marco de relaciones Estado –sociedad en que se borra el estatuto autónomo de las organizaciones sociales y se institucionaliza un sistema de vigilancia, intervención, control y limitación de las actividades de las mismas. Es por ello que, sin ser una ley, la expedición del D16 tendrá una repercusión tan importante para la vida democrática del Ecuador que, incluso, podríamos afirmar que reforma el contenido sustantivo de la Constitución respecto a nociones como la participación ciudadana, el llamado poder popular, la democracia participativa y, sobre todo, derechos humanos como el de la libertad de asociación.

Para desarrollar lo anterior, el presente documento se organiza de la siguiente forma. En una primera parte se presenta un análisis del D16. No obstante ser un cuerpo reglamentario pequeño sus normas dan lugar para múltiples anotaciones y reflexiones. En segundo lugar, se desarrollan las implicancias principales del decreto y se destaca el modelo de relaciones Estado – sociedad que subyace a esta iniciativa gubernamental. El presente texto no pretende abundar sobre los argumentos de inconstitucionalidad que ya han sido presentados en contra de este decreto hasta este momento.³⁸ Mi enfoque, más bien, pone énfasis en las implicancias políticas y sociológicas del mismo y sobre qué significa su aprobación para la calidad de la democracia ecuatoriana.

DISECCIÓN DEL DECRETO 16.-

Las organizaciones sociales en el Ecuador históricamente han tenido su espacio de regulación en el Código Civil y, posteriormente, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. A partir de 2002 y de manera más específica, el Ejecutivo, a través del decreto ejecutivo 3054, luego reformado por el decreto 982 de 2008, estableció las normas y procedimientos respecto de su constitución, reforma estatutaria, gobierno, organización y administración.³⁹

El D16 deroga los decretos mencionados y de esa manera define un nuevo marco de relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil. Es en

38 Al respecto se puede consultar la acción de protección presentada por César Ricaurte, director de Fundamedios; la demanda de inconstitucionalidad planteada por Mauricio Alarcón y María Dolores Miño; y la demanda de inconstitucionalidad planteada por Carlos Pérez Guatambel, presidente de Ecuarrunari.

39 Un buen análisis constitucional y jurídico del D16 se lo puede igualmente encontrar en el documento preparado por la Corporación Participación Ciudadana, “Observaciones Corporación Participación Ciudadana, Decreto 16, Reglamento de personas jurídicas de derecho privado, con finalidad social y sin fines de lucro”, Quito, agosto, 2013.

esa dimensión y sentido que merece ser analizado, más allá de su nominación en la que se presenta como un reglamento para el funcionamiento de un sistema de información sobre organizaciones sociales.

Para adentrarnos en el D16 analicemos su estructura y contenido. Además de los considerandos, el decreto está conformado por 51 artículos, nueve disposiciones generales, siete transitorias y una derogatoria. Es un decreto que expone un reglamento expedido por la función Ejecutiva, en principio no destinado regular todas las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, sino únicamente el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Sin embargo, como demostraremos a continuación, su ámbito va mucho más allá de aquello y alcanza todos los ámbitos de la vida legal de las organizaciones sociales, en especial de las corporaciones y fundaciones.

En sus considerandos el decreto inicia con una invocación a los artículos 66.13 y 96 de la Constitución de la República, en adelante, la Constitución, para reiterar el derecho vigente en el Ecuador “a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria” y el reconocimiento “de todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno...”. Queda claro, entonces, que

la materia del D16 es el derecho a la libre asociación y el respeto y reconocimiento por parte del Estado de todas las formas de organización social. El tercer considerando complementa los anteriores pero realiza un giro que vale mencionar: al enumerar los ámbitos en los que puede desarrollarse la participación de la sociedad aclara que esta debe darse “con sujeción a la ética”, y luego menciona la defensa del Sumak Kawsay. Este considerando delimita los ámbitos de la participación ciudadana y les otorga una dimen-

El D16 omite los artículos 95 y 100 de la Constitución... La omisión del artículo 95 es importante debido al énfasis que este artículo propicia que los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participen “de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado...”.

sión ética y acorde al proyecto de sociedad contemplado en la Constitución alrededor de la noción del Buen Vivir. El considerando siguiente, profundiza dicho lineamiento ideológico y reitera los derechos de participación “y demás formas de organización lícitas”, el poder ciudadano, la democracia participativa y los principios como la libre asociación y autodeterminación de las organizaciones sociales. Los considerandos finales hacen referencia a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en adelante LOPC, que es la base de este decreto; a los artículos pertinentes del Código Civil, que regulan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y a decretos ejecutivos anteriores, en especial, el 3054, 982, 812 y el 1049.

En este punto, vale la pena realizar una primera reflexión. El D16, no obstante, al tratar de un derecho humano como es la libertad de asociación, toma como sustento el artículo 96 de la Constitución, pero omite los artículos 95 y 100, que son parte pertinente del Título IV, del capítulo primero, que trata de la Participación y organización del poder y de la Participación en democracia. El decreto amplía exageradamente su ámbito hasta los ciudadanos en general. Este aspecto, precisamente, es minimizado en el decreto, no solo porque apenas dedica una oración a la cogestión, artículo 48, sino porque señala que las instituciones del Estado crearán organizaciones para el control social, lo cual es totalmente diferente a lo que menciona este artículo constitucional. Por su parte, el artículo 100, que topa la participación en los diferentes niveles de gobierno, dice que la participación de la sociedad se organizará “en audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía.” Es llamativo que en ninguna parte del texto constitucional se hable de fundaciones o corporaciones, formas de organización en las que se concentra el D16, ni tampoco se señale que las instituciones del Estado puedan formar organizaciones dedicadas a la gestión y al control social. El énfasis constitucional sobre el que se asienta el decreto, principalmente el artículo 96, siendo importante no puede dejar de leerse en relación al 95 y al 100. Por tanto, el sustento doctrinario del decreto resulta incompleto pues aparece despojado de las nociones que exponen los artículos constitucionales omitidos.

Sobre esta base doctrinaria parcial, el D16 desarrolla el llamado reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, en adelante SUIOS. Y este es el punto clave, pues el D16 no se presenta como un instrumento de reglamentación general de las organizaciones de la sociedad civil sino simplemente como un reglamento sobre un sistema de información y, por tanto, debería remitirse a aquello y no incorporar al mismo todos los aspectos que hacen parte de la vida jurídica de las organizaciones sociales. En ese sentido, el aspecto que

llama la atención es cómo, un sistema de información, que está previsto en el inciso segundo del artículo 36 de la LOCP, se transforma por vía de un reglamento expedido por el Ejecutivo en un sistema de control e intervención de la sociedad civil en su conjunto, extendiéndose a tres ámbitos clave: el proceso de aprobación jurídica de las organizaciones sociales, que incluye la expedición de sus estatutos y el proceso de disolución y liquidación en caso que amerite; la certificación habilitante de la organización social; y los mecanismos de financiamiento, compra de servicios y creación de nuevas organizaciones por parte del Estado. Dicho sea de paso, estos tres ámbitos son los tres subsistemas que conforman en SUIOS.

Sobre aquello es necesario decir que no obstante el D16 desarrolla el artículo 36 de la LOCP, en especial, su segundo inciso, el recabar información de la sociedad no es el aspecto principal de dicha ley orgánica a la hora de regular los derechos de participación. La LOCP desarrolla diversos mecanismos del derecho a la participación, la democracia directa, el llamado poder ciudadano, la participación de la sociedad civil en los diversos niveles de gobierno, el control social y la rendición de cuentas, pero en ninguna parte, como sí lo hace el D16, la ley clasifica a las organizaciones de la sociedad, define para ellas objetivos, ni tampoco establece un marco de intervención y regulación estatal para ellas. Por tal razón, podemos concluir que mediante este reglamento, el Ejecutivo cambia el sentido y orientación de la ley orgánica que versa sobre la participación ciudadana y toma un aspecto secundario de la ley, convirtiéndolo en lo principal. Además de ello, a través de este decreto el Ejecutivo crea un nuevo tipo de organización, dedicada a la gestión y al control social, pero constituida por una función o institución del Estado. Con este tipo de organización, inexistente en la Constitución o en la ley, se cambia completamente el carácter del control social y de la gestión y se los transforma en un ejercicio ejecutado por el Estado a través de organizaciones para estatales.

Desde el artículo 1 del D16 se pone en marcha esta forzada extensión de los alcances de la LOCP y de su artículo 36. El decreto define su objeto en términos de que el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales es “garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad”. Ojo que en este artículo no se habla del derecho de la sociedad a acceder a un sistema de información sobre el Estado, sino exactamente de lo contrario. Es decir, la conformación de un sistema de información sobre las organizaciones de la sociedad es entendido como garantía e incentivo del derecho a la libre asociación de los ciudadanos. Claramente, en este artículo las cosas se ponen al revés. Según este decreto, que el Estado cuente

con información sobre la sociedad es garantía de la libertad de asociación de los ciudadanos; que se obligue a las organizaciones sociales a entregar a una institución estatal, además adscrita a la Presidencia de la República, resulta para el Gobierno en incentivo de la libertad de asociación.

Es así que el artículo 2 del decreto, al definir su ámbito, establece que rige para “las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos que, en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización lícita de la sociedad”. Agrega los organismos estatales competentes para otorgarles personería jurídica, las ONG extranjeras y quienes administren información o “promuevan la participación y organización lícita de las organizaciones sociales”. Más allá de la insistencia con el adjetivo “lícito” para calificar a las actividades de las organizaciones aceptables y de la reiteración de conceptos como seguridad del Estado y paz pública, elementos que profundizaremos luego, el decreto amplía exageradamente su ámbito hasta los ciudadanos en general, lo cual no calza en las proporciones de un reglamento dedicado a un sistema de información sobre organizaciones sociales. Explicación de esta desproporción pudiera hallarse en la voluntad

El decreto amplía exageradamente su ámbito hasta los ciudadanos en general, lo cual no calza en las proporciones de un reglamento dedicado a un sistema de información sobre organizaciones sociales.

subyacente del Ejecutivo, en caso de que se considere necesario, de extender la vigilancia y el control a nivel de los ciudadanos.

El artículo 3 hace una definición de organizaciones sociales y el 5 realiza una novedosa tipología de ellas. Allí se las clasifica en 4 tipos: las corporaciones, las fundaciones, otras formas de organización social nacionales y extranjeras, y organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado. Lo primero es que esta tipología desconoce

las formas de participación previstas en el artículo 100 de la Constitución. Lo segundo, es la vaguedad del tercer tipo, “otras formas de organización social” y, tercero, que las organizaciones que realicen gestión y control social sean aquellas constituidas por el propio Estado. No están definidos los criterios de clasificación de las organizaciones contempladas en el número 3. ¿Qué determinaría que un colectivo catalogado como “otra forma de organización” no sea clasificado como una fundación o corporación? Se

entiende, por lo que dice el artículo 12, sobre las clases de organizaciones, que las fundaciones o corporaciones están constituidas por personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y, por tanto, recibir fondos públicos y de otras fuentes, por lo que se desprendería que esas “otras formas de organización” no tendrían tal capacidad. Y qué se puede decir del tipo 4, las organizaciones creadas por instituciones del Estado, que no serían fundaciones o corporaciones pero que sí recibirían fondos públicos para cumplir con sus funciones de gestión y control social.

Tampoco queda establecido en el D16 si las corporaciones o fundaciones podrían asumir tareas de gestión o control social, pero sí llama la atención de que un tipo específico de organización dedicado a estas funciones, que precisamente requiere de independencia y autonomía del Estado, sea creado por instituciones públicas. Otra vez las cosas puestas patas arriba. Además, el último inciso del artículo 5 señala que los tipos 3 y 4 de organizaciones sociales solo se incorporaran al sistema con fines de registro, lo cual significa que, en realidad, los diferentes subsistemas del SUIOS rigen específicamente para corporaciones y fundaciones. Sobre esto, los artículos 15 y 16 del D16 establecen claramente que para las llamadas “otras formas de organización” y “las organizaciones con fines de gestión o control social, creadas por instituciones o funciones del Estado”, las disposiciones del Reglamento solo serán norma supletoria. Lo que sí queda claro, empero, es que todas las formas de organización social que no sean clasificadas en las categorías 3 y 4 deberán constituirse como corporaciones o fundaciones y cumplir con sus requerimientos. En el caso de las organizaciones tipo 3, estas, en principio, no podrían manejar recursos ni recibir asignaciones si no se transforman en corporaciones o fundaciones, en el caso del tipo 4, la situación queda en la ambigüedad.

El capítulo II del D16, artículos 6 y 7, desarrolla los derechos y obligaciones de las organizaciones sociales. Y uno vuelve a preguntarse por qué en un reglamento sobre un sistema de información sobre organizaciones sociales se incluyen dos artículos tan extensos que no topan solo derechos y obligaciones referidos al sistema de información sino, en general, al carácter y orientación de esas organizaciones, como, por ejemplo, el 6.5 que habla del derecho a “promocionar y difundir los programas, proyectos o actividades que realicen o participen las organizaciones sociales en beneficio del interés público”. Por supuesto que se pone énfasis en la obligatoriedad que tienen las organizaciones de la sociedad civil de entregar y registrar toda información sobre su funcionamiento, además de organizarla, conservarla y sistematizarla, artículo 7.3 y 7.6. Entre las obligaciones destacan por su generalidad la 7.7 que habla de rendir cuentas a sus miembros y la 7.8 que se refiere a contribuir, en el ámbito de sus objetivos, al mejoramiento de las

condiciones de vida de la población; dos obligaciones que nada tienen que ver con el sistema de información.

Debe mencionarse, por las consecuencias que puede tener sobre la vida

Con esa lógica, a una organización pro vida pudieran ingresar personas que defienden el derecho de las mujeres a decidir sobre su concepción, y viceversa; o en organizaciones GLBT no podría negarse la inclusión de personas que militan en contra de los derechos de las minorías sexuales, y viceversa.

interna de las organizaciones sociales, la obligación consignada en el 7.10 por la cual ellas no podrán negar el ingreso de personas “que tuvieran interés legítimo a participar en ellas”. Aquello sería obligatorio en el caso de organizaciones únicas en su territorio o de personas que posean una determinada calidad laboral, institucional, gremial, ocupacional o profesional específicas, por la cual puedan reclamar el derecho a formar parte de una organización social constituida. Con esa lógica, a una organización pro vida pudieran ingresar personas que defienden el derecho de las mujeres a decidir sobre su concepción, y viceversa; o en orga-

nizaciones GLBT no podría negarse la inclusión de personas que militan en contra de los derechos de las minorías sexuales, y viceversa. Un completo sin sentido al derecho que tienen las personas a libremente organizarse para defender o impulsar causas que comparten y visiones propias sobre el bien público. Esta norma distorsiona el derecho a la libertad de asociación que implica también el derecho a organizarse con quienes uno desea y no con quienes el Estado imponga.

La duda sobre los alcances del decreto queda zanjada en el artículo 8, que define al SUIOS, curiosamente no solo como un sistema de información sino como “un conjunto articulado de normas, instituciones, políticas, programas, proyectos, recursos y la documentación e información correspondiente a las organizaciones sociales...”. Entonces, el SUIOS y, por tanto, este reglamento versa también sobre normas, instituciones, políticas, programas, recursos; todo ello hace el sistema de información. Es aquí en donde aparece el verdadero objeto y ámbito del decreto, cuando, además en el segundo inciso, se señala que el SUIOS estará conformado por tres subsistemas: de personalidad jurídica, registro y de acompañamiento. Lo dicho queda mejor descrito en el artículo siguiente, el 9, que define los objetivos del sistema y

que en su número final, el 9.8, deja sentado uno de los propósitos centrales del mismo: “Notificar a los Ministerios respectivos cuando las organizaciones incumplan sus objetivos u obligaciones, incurran en prohibiciones o causales de disolución, a fin de que adopten los correctivos pertinentes”. Como se puede apreciar, el sistema pretende acopiar toda la información posible sobre las organizaciones sociales con el fin último de establecer un sistema de alerta gubernamental si es que las organizaciones sociales incumplen sus objetivos y obligaciones. Así se entiende en el D16 el derecho a acceder a la información pública. No como un derecho ciudadano a obtener información del Estado sino a la inversa; como una obligación de las organizaciones sociales de dar información al Estado sobre sus actividades para que este controle si cumplen sus fines y no incurrir en prohibiciones.

El artículo 10 cierra el círculo de control al determinar que la rectoría del SUIOS la ejercerá el Estado por medio de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, entidad que hace parte de la Presidencia de la República y que en esa calidad “será la responsable de regular y controlar el cumplimiento de los objetivos y actividades del sistema”. El tema de la rectoría estatal merece un análisis especial pues el decreto bajo análisis, sin justificación alguna, sitúa el derecho a la libertad de asociación en el ámbito de la rectoría del Ejecutivo. Lo mismo sucedió ya en la Ley Orgánica de Comunicación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, con lo cual, lo establecido en el D16 hace parte de una tendencia por la cual los derechos de libertad adquieren una calidad que facilita la intervención directa del Estado, específicamente del Presidente de la República. La palabra que este decreto utiliza para consagrar esta nueva calidad del derecho a la libertad de asociación es pertinencia. En el considerando que lo fundamenta se dice: “Que siendo la Secretaría Nacional de Gestión Política, la responsable del Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, es pertinente que se encargue de la rectoría del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales.” Sin embargo, el problema no es tan simple. Si se hace una lectura detenida al texto constitucional, artículo 261, no se ve de qué manera podría sostenerse que la libertad de la asociación de los ciudadanos y organizaciones sociales en el Ecuador pueda situarse bajo el ámbito de la rectoría estatal. Este artículo, referido al ámbito de competencias del Estado central, hace referencia a muchos aspectos de las políticas públicas del Ejecutivo nacional pero que ni de lejos pueden relacionarse con el derecho a la libertad de asociación. El uso de la palabra pertinencia no es suficiente para fundamentar el establecimiento de un sistema de control presidencial sobre las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana. Estamos, por tanto, ante un claro ejemplo de sobre extensión de las facultades rectoría estatal y de arrogación de funciones por parte del Ejecutivo.

Si se hace una lectura detenida al texto constitucional, artículo 261, no se ve de qué manera podría sostenerse que la libertad de la asociación de los ciudadanos y organizaciones sociales en el Ecuador pueda situarse bajo el ámbito de la rectoría estatal.

A partir del artículo 11, el D16 desarrolla el llamado subsistema de personalidad jurídica de las organizaciones sociales, para lo cual se toma 34 artículos de los 51 que tiene todo el decreto. Esto nos da la pauta de que en el funcionamiento de este subsistema se encuentra el meollo del mismo, incluyendo aspectos como el alcance y las clases de organizaciones, la regulación a las ONG extranjeras; los requisitos y procedimientos de aprobación y reforma de sus estatutos; el régimen democrático interno; el régimen patrimonial; los procedimientos para determinar la

inactividad, disolución, liquidación y reactivación de las organizaciones sociales; y el régimen de control estatal sobre las mismas.

En estos 34 artículos hay aspectos que se deben resaltar. En primer lugar, en ninguna parte se explica por qué en este decreto deberían incluirse, como dice el artículo 11, los requisitos y procedimientos que deben cumplir las organizaciones sociales para obtener su personalidad jurídica, ni por qué estos deben formar parte de un sistema de información. Del mismo modo, tampoco se fundamenta sobre qué sustento los artículos subsiguientes definen las clases de organizaciones y determinan qué características deben exhibir para ser reconocidas como corporaciones de primero, segundo o tercer grado; o cuántos miembros acreditar una fundación, artículos 13 y 14. Lo único que sí queda establecido es que las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar pueden constituir corporaciones o fundaciones, artículo 12. Lo más preocupante viene, en segundo lugar, cuando el D16 establece los requisitos y procedimientos para la aprobación y reforma de los estatutos de las organizaciones sociales, pues allí se consagra un verdadero sistema de tutela estatal en sus asuntos internos. El artículo 17.5 fija como un requisito de aprobación el acreditar un patrimonio de USD 400 para corporaciones de primer grado y de USD 4.000 para corporaciones de segundo y tercer grado. El D16, de esa manera, tarifa un precio para nada simbólico al derecho ciudadano a asociarse libremente. ¿Es que la concepción de quien expidió el decreto es que los ciudadanos deben consignar solvencia económica para ejercer un derecho constitucional? Esto sí sería una novedad dentro del proyecto garantista que expone

nuestra Constitución. Adicionalmente, el D16 señala un engorroso proceso de aprobación del estatuto de la organización por parte de la institución del Estado en el que se desenvuelvan sus actividades. Lo más problemático consta en el artículo 18 en que se coloca a la organización social bajo la tutela de un “servidor público responsable”, el mismo que emitirá un informe sobre el estatuto para que se proceda a aprobar o negar su aprobación. La organización social tendrá dos oportunidades ante dicho funcionario para que se autorice la concesión de su personalidad jurídica lo cual la sitúa en una posición de total subordinación ante lo que este demande respecto de su régimen interno. Igual procedimiento se observará en caso de reformas al estatuto, artículo 19. De esta forma, a través de la aprobación y reforma estatutaria, el D16 impone sobre las organizaciones sociales un régimen de intervención directa de funcionarios públicos sobre su funcionamiento interno, sus fines y objetivos, gobierno, administración, financiamiento y actividades. Lo que debería ser materia de una definición interna pasa a ser un ejercicio de negociación u obediencia frente a un funcionario estatal sobre lo que debe ir o excluirse del estatuto.

Con ello se desvanece la línea de autonomía y diferenciación entre Estado y sociedad civil, y el primero, a través de un “servidor público responsable” asume la tutela sobre la definición de aspectos centrales de cada organización. Huelga decir que los estatutos, según la disposición general novena del decreto, son de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la organización social, siendo su incumplimiento materia de sanción y hasta disolución de la misma.

Otro aspecto crítico tiene que ver con los artículos del 25 al 30 que norman temas cruciales como la inactividad, disolución, liquidación y reactivación de las organizaciones sociales. El 25 define inactividad cuando una organización no ha reportado sus actividades por cuatro años consecutivos o si sus documentos constitutivos, aprobatorios y directivos no están actualizados. En esto último, no se especifica cuánto tiempo se entenderá por desactualización. El 26 es un artículo draconiano al establecer las causales de disolución: por falsedad o adulteración de la documentación e información proporcionada; por desviarse de sus fines y objetivos estatutarios; por contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas por las autoridades que le otorgaron personalidad jurídica; por haber sido declarado inactiva por la autoridad competente; por disminuir el número de miembros a menos del número establecido en el Reglamento; por finalización del plazo establecido en el estatuto; por incumplir las obligaciones previstas en la Constitución, la ley y el Reglamento, incurriendo en prohibiciones establecidas en el último; por demás causales señaladas en los estatutos. Por sus implicancias, menciono aparte aquella que en el artículo 26.7 reza así:

“Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en las políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o ex-

Se desconoce, por tanto, la necesaria politicidad de las organizaciones sociales, su participación y presencia permanente en la vida pública y su histórica vinculación con organizaciones políticas.

terna del Estado o, que afecten la paz pública”. Con esta causal de disolución se marca una línea de separación infranqueable entre las actividades de la sociedad civil y sus organizaciones y la vida política del país. Se desconoce, por tanto, la necesaria politicidad de las organizaciones sociales, su participación y presencia permanente en la vida pública y su histórica vinculación con organizaciones políticas. Los ejemplos en el Ecuador y en América Latina

son muchos, tanto de organizaciones de derecha como de izquierda: organizaciones sindicales vinculadas a partidos políticos como la Democracia Cristiana o el partido Conservador o, desde la izquierda, los partidos Comunista o Socialista; organizaciones campesinas e indígenas, con militancia y participación en política partidista en el Partido Comunista. No se diga la incursión e influencia política de movimientos sociales y, dentro de ellos, de organizaciones de la sociedad civil en procesos políticos de retorno a la democracia en los años setenta y ochenta, o procesos constituyentes o de oposición a tendencias neoliberales o privatizadoras en los años noventa. La politicidad y participación política, partidista o no, de las organizaciones de la sociedad civil es una característica insoslayable de ellas. Intentar la supresión de esta dimensión es mutilar una de las características clave de la participación social, pues es desde ella que se potencia su incidencia sobre la vida pública del país y su potencial democratizador.

Pero hay un elemento adicional. Y es el uso de nociones como “seguridad interna y externa del Estado” y “paz pública”, que no están definidas y que permiten una amplísima discrecionalidad de la autoridad competente a la hora de decidir la disolución de una organización de la sociedad. Sobre esto, lo primero que se debe puntualizar es que en una sociedad democrática la seguridad del Estado debería calificarse en función de la vigencia de las más amplias libertades y garantías de los derechos humanos y no, como lo hace este decreto, en términos de una potencial amenaza desestabilizadora originada en las actividades de las organizaciones sociales. En el D16 se proyecta así una visión de la sociedad como amenaza para el Estado, cuando la doctrina constitucional vigente piensa al Estado como garante de

los derechos, incluidos los de libertad. En esa misma línea, qué sería entonces la “paz pública”. Según el D16, esta aparece como un estado en que las organizaciones sociales solo cumplen sus objetivos y fines, por lo demás determinados con el funcionario público que aprobó su estatuto, en un clima de radical alejamiento de cualquier actividad con connotación política.

La paz pública representaría, entonces, una situación de extrema despolitización de la sociedad; todo lo contrario a lo que exige un orden político democrático. En palabras sencillas: la organización social que ose traspasar el campo de sus objetivos y fines aprobados e ingrese a la esfera de la política y, por tanto, altere la paz pública, será disuelta por la autoridad que aprobó sus estatutos y le otorgó la personalidad política.

La organización social que ose traspasar el campo de sus objetivos y fines aprobados e ingrese a la esfera de la política y, por tanto, altere la paz pública, será disuelta por la autoridad que aprobó sus estatutos y le otorgó la personalidad política.

El artículo 28 complementa lo anterior con la figura de la disolución

controvertida cuando dice: “las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de la que se evidencie el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causales de disolución”. Así se abre la puerta para que la cartera de Estado que les otorgó la personería jurídica pueda actuar libre y discrecionalmente, de oficio, si considera que la organización social se ha desviado de sus fines o incurrido en cualquiera de las causales del artículo 26. Más grave aún si esta decisión se la toma a propósito de una denuncia hecha por un tercero. En otras palabras, las organizaciones sociales quedan así sometidas a un régimen de incertidumbre constante, con su vida jurídica siempre en riesgo, subordinadas a la decisión de autoridades que pueden actuar de oficio con enorme discrecionalidad o expuestas a denuncias de particulares que pueden obedecer a motivaciones muy diversas y poco transparentes. Los artículos 39 y 40 desarrollan los controles a las que están sujetas las organizaciones sociales. Además de los controles sobre utilización de recursos públicos, el control tributario y el control aduanero, el decreto prevé en el 39.1, un llamado control de funcionamiento, a cargo de la cartera que le otorgó la personalidad jurídica, “el mismo que comprende la verificación de sus documentos, el cumplimiento del objeto y fines, el registro de la directiva y la nómina de socios”. En el artículo 40 se llega al extremo en este afán controlador cuando se dice que además de los informes, documentos, actas, memorias o cualquier otra información que cada organización debe

presentar “tendrán la obligación de facilitar el acceso de funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas”. Por tanto, el ingreso libre de comisarios estatales a las instalaciones de las organizaciones de la sociedad civil se transforma en una práctica autorizada por este decreto.

El segundo subsistema del SUIOS es el denominado Registro Único de las Organizaciones Sociales, en adelante RUOS, desarrollado en los seis artículos que van del 41 al 47. En sentido estricto, este registro es la materia sobre lo que versa el D16, cuyo título nos remite específicamente a la conformación de este sistema de información. El artículo 41 señala que el RUOS estará a cargo de la Secretaría de Gestión Política de la Presidencia de la República, se organizará en forma electrónica y difundirá la docu-

El ingreso libre de comisarios estatales a las instalaciones de las organizaciones de la sociedad civil se transforma en una práctica autorizada por este decreto.

mentación e información públicas de las organizaciones sociales. El artículo siguiente, el 42, determina las funciones del RUOS y entre sus tareas señala la de certificar la existencia de las organizaciones sociales; reportar oportunamente sobre sus “diversos niveles de gestión, intra y supra institucionales conjuntamente con las instituciones correspondientes del Estado, los incumplimientos en los que incurrieren las organi-

zaciones sociales”. Por tanto, el RUOS se manifiesta en el Reglamento como un sistema de vigilancia y denuncia sobre las actividades y gestión de las organizaciones de la sociedad civil, así como el instrumento único para la certificación de su existencia jurídica.

El artículo 43 define los contenidos del registro, entre los que llama la atención el requerimiento de reportar los nombres y apellidos de todos sus miembros; la definición de su objeto y fines; los proyectos en marcha y sus fuentes de financiamiento; y “actos posteriores al otorgamiento de la personalidad jurídica...”. En otras palabras, las organizaciones de la sociedad civil deben reportar todo lo que hacen, quienes las conforman, su financiamiento, proyectos a una autoridad adscrita a la Presidencia de la República, la misma que antes de incorporar la información al registro, deberá esperar la validación de dicha información por parte de la institución competente del Estado, aquello según el artículo 44. Con ello, no solo que las organizaciones sociales están obligadas a entregar toda la información imaginable sino que deben estar preparadas para que otra institución del Estado la valide, lo cual, evidentemente requerirá de inspecciones físicas y

otro tipo de mecanismos de vigilancia. Todo ello para que, según el artículo 45, la Secretaría de Gestión Política, emita una certificación de la existencia y situación jurídica de las organizaciones, la cual, nada más ni nada menos, constituye “documento habilitante para el ejercicio de las actividades de la organización social”. Cual si fuera poco, el último inciso del artículo señala que las organizaciones perderán su registro por “inactividad, disolución o por incumplir requisitos, obligaciones y procedimientos establecidos en el presente Reglamento”. Por tanto, queda muy claro que las organizaciones sociales que no se sometan a los requerimientos que a propósito del RUOS señale la Secretaría rectora se expondrán al riesgo de no recibir la certificación habilitante y dejar de existir jurídicamente. Es decir, que la existencia jurídica de una organización queda en función de su permanencia en el RUOS y a merced de las decisiones de las Secretaría.

Pasamos al tercer subsistema. Se trata del subsistema de acompañamiento de las organizaciones sociales, que se expone en cinco artículos, del 47 al 51. A primera vista este subsistema es la cara amable del decreto pues trata del conjunto de mecanismos, instrumentos y procedimientos que se deberán ejecutar por parte del Estado para promover y fortalecer a las organizaciones sociales. Este subsistema estará liderado, nuevamente, por la Secretaría de Gestión Política.

Los artículos 48 y 50 dan contenido financiero a ese protagonismo. El 48 habla de que las instituciones del Estado darán a conocer los procesos de compras públicas para que las organizaciones sociales intervengan en ellos en calidad de proveedores preferenciales. El 50, en cambio, establece que las instituciones del Estado podrán establecer fondos concursables y destinar recursos a organizaciones de la sociedad. Es positivo que el Estado establezca líneas de financiamiento o de provisión de servicios con las organizaciones de la sociedad civil, empero el que aquello se dé en el contexto de tales niveles de vigilancia y control hace que estos fácilmente deriven en mecanismos adicionales de sometimiento de la sociedad al Estado.

El artículo 48, además, es el único en todo el decreto que topa directa, aunque escuetamente, la cogestión. Sin embargo, esta queda reducida a las oportunidades en que las instituciones del Estado den a conocer, a través del SUIOS, los “espacios de deliberación y toma de decisiones, programas, proyectos y servicios que serán ejecutados en cogestión”. Así aparece que estos ejercicios estarán supeditados a la voluntad de la autoridad de abrir o no dichos espacios de deliberación, exclusivamente entre las organizaciones que hagan parte del sistema.

Por último, el artículo 51 abre la posibilidad de que instituciones del Estado impulsen, promuevan y fomenten la personalidad jurídica de organizacio-

nes sociales. Con ello, se regla e incentiva que las instituciones estatales se conviertan en padrinos y promotores de organizaciones sociales afines. Mientras el decreto marca una línea infranqueable entre organizaciones políticas y sociales, en su artículo final, en cambio, posibilita una clara indiferenciación entre instituciones públicas y organizaciones sociales promovidas desde el Estado.

El decreto culmina con disposiciones generales y transitorias que traen algunas novedades. La general séptima agrega un tipo de control estatal adicional, el laboral, para supervisar que las actividades de voluntariado en las organizaciones sociales no configuren formas ocultas de precarización laboral; la general octava establece la obligatoriedad absurda de que solicitudes relacionadas con la vida jurídica de las organizaciones tengan el patrocinio de un abogado o doctor en jurisprudencia; y la general novena fija la norma de que los estatutos de cada organización son de obligatorio cumplimiento, con lo cual se consagra que todos los temas internos y estatutarios de una organización, se transformen en materia de regulación estatal.

Las disposiciones transitorias crean varias obligaciones necesarias para la ejecución del decreto pero que de no cumplirse en plazos traerían como consecuencia la declaratoria de inactividad de la organización social. Mencionamos la disposición transitoria segunda que otorga 365 días a partir de la publicación del decreto para que las organizaciones sociales actualicen su información y documentación en el portal del SUIOS. En el mismo tenor, la disposición transitoria séptima que extiende a 180 días el plazo para que las organizaciones sociales incluyan en sus estatutos aprobados normas sobre las formas de inclusión o exclusión de miembros y el régimen de resolución de controversias internas. Tanto la no actualización de la información en el SUIOS, como la no aprobación de sus estatutos con los cambios requeridos, serán consideradas como causales para la declaratoria de inactividad, debiéndose por tanto proceder al trámite de disolución y liquidación de la organización.

IMPLICANCIAS POLÍTICAS DEL DECRETO 16.-

Luego de esta descripción y análisis del D16 podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. No obstante su objeto es un sistema de información sobre las organizaciones sociales, el ámbito del D16 se extiende a la regulación del proceso de aprobación de la personalidad jurídica y a la promoción estatal de las organizaciones sociales; es decir, a la totalidad de su

vida jurídica. La maniobra del decreto es establecer que este sistema de información, el SUIOS, está compuesto por tres subsistemas y que, además de la información y documentación, lo constituyen normas, instituciones, programas, políticas y recursos. En ese sentido, junto a la creación de este sistema de información el decreto crea, a través de los dos subsistemas adicionales, un sistema completo de vigilancia, control e intervención sobre los actores sociales que desborda su ámbito expreso.

2. Si bien el D16 regula un derecho humano como es la libertad de asociación, distorsiona la participación de la sociedad en la toma de decisiones, la cogestión y el control social. El decreto toma como sustento considerativo principal al artículo 96 de la Constitución pero omite artículos constitucionales como el 95, cuyo contenido pone mayor peso a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y, en especial, el control social de las instituciones del Estado. Estos aspectos principales de la participación ciudadana son minimizados en favor de un énfasis en organizaciones sociales proveedoras de servicios. Encontramos apenas una frase dentro de un artículo, el 48, dedicado a la cogestión y diversos artículos que abren el camino en que el Estado asuma la creación de organizaciones dedicadas a la gestión y al control social. El D16 cierra la fase que podríamos denominar de retórica participacionista del proyecto de la Revolución Ciudadana. En aquella el énfasis discursivo del Gobierno se centró en nociones como el poder popular, la democracia participativa, la silla vacía, el poder constituyente; todas ellas centrales durante la elaboración de la Constitución de Montecristi. Con este decreto, en cambio, la retórica anterior se desvanece y tenemos en su reemplazo una estrategia clara de control e intervención sobre la sociedad y la absorción de toda forma de participación social dentro de los lineamientos y políticas estatales. Es por ese que el SUIOS no está definido únicamente como un sistema de información, sino que es también un conjunto de políticas, normas, instituciones estatales dirigidas a la sociedad.
3. Del mismo modo, el D16 invisibiliza las diversas expresiones en que la participación social puede tomar forma si estas no se adaptan al formato establecido de corporaciones y fundaciones. El decreto deja de lado las formas de participación que considera el artículo 100 de la Constitución, que prevé instancias de activismo social como veedurías, observatorios, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, audiencias públicas, etc., para intentar que las formas de organización de la sociedad asuman el formato predeterminado para

corporaciones y fundaciones. Si bien se reconoce que habría “otras formas de participación”, el estatus de estas organizaciones queda en la ambigüedad sin que se pueda determinar si estarían en capacidad de llevar una vida social y jurídica en todas sus dimensiones.

4. Dicha sobre extensión del intervencionismo estatal sobre la sociedad civil se institucionaliza a través de la rectoría de una instancia del Ejecutivo sobre el SUIOS y sus tres subsistemas. Así, el derecho ciudadano a la libertad de asociación se transforma en objeto de directa intervención por parte organismos dependientes de la Presidencia de la República. Allí radica la potestad de otorgar vida jurídica, disolver, liquidar, certificar, registrar, financiar, comprar servicios a las organizaciones de la sociedad, así como también, vigilar, intervenir y sancionar a las mismas, si incumplen con el decreto o sus estatutos.
5. En lo que tiene que ver con el subsistema de personalidad jurídica, el decreto establece un conjunto muy rígido de procedimientos y requisitos en los que el Estado, a través de un funcionario encargado para cada organización, pasa a definir, por la vía de la aprobación y reforma de los estatutos, los fines y el funcionamiento interno de las organizaciones sociales. A través del mecanismo de aprobación y reforma estatutaria y de fijar que los estatutos son de obligatorio cumplimiento para los miembros de la organización, el decreto fusiona los ámbitos de regulación estatal y autorregulación y crea un mecanismo de tutela gubernamental sobre la vida jurídica de las organizaciones sociales. Con ello se echa al traste la línea de separación entre Estado y sociedad, garantía de la autonomía que requieren las organizaciones que hacen parte de la segunda.
6. Como parte del subsistema de personalidad política, el decreto establece también los mecanismos para determinar la inactividad, disolución y liquidación de las organizaciones sociales. En este punto, el nivel de discrecionalidad de la autoridad para resolver sobre la vida o la muerte jurídica de las organizaciones sociales es enorme. Dos condiciones aparecen como las determinantes en este ámbito: Primero, que las organizaciones sociales no se aparten de sus objetivos y fines, aprobados estatutariamente bajo la tutela de un funcionario estatal; segundo, que no desborden sus actividades hacia lo político y, por tanto, pongan en riesgo la seguridad del Estado y la paz pública. Sobre estos dos pilares el decreto intenta definir un modelo de relación Estado – sociedad en que cual los actores sociales solo pueden actuar en el marco normativo de obediencia y despolitización definido por el Ejecutivo. Obediencia estricta a sus objetivos y fines y una tajante despolitización de la sociedad son el modelo de

comportamiento que el Estado, mediante este decreto, exige a las organizaciones sociales.

7. Lo anterior se consolida con la estructura de control tributario, aduanero, auditor, laboral y, principalmente, de la gestión y funcionamiento de las organizaciones sociales que el decreto prevé, para lo cual el SUIOS es el instrumento central. La construcción del sistema de información cobra entonces relevancia como un mecanismo de alerta y vigilancia, para que el Estado lleve a cabo con mayor efectividad las actividades de control previstas.
8. La creación del RUOS y dentro del mismo, la actualización constante de la información y documentación de las organizaciones sociales es el requisito crucial para la certificación de cada organización social a cargo de la Secretaría de Gestión Política. La información que la organización social debe entregar al RUOS comprende todos sus ámbitos de actividad, conformación y financiamiento. Es difícil imaginar qué pudiera escapar a lo que debería ser reportado y actualizado. La certificación es además documento habilitante para funcionar de modo que es una segunda aprobación de la personalidad jurídica. Consecuentemente, el no registro, la desactualización de la información entregada, son causales de disolución.
9. Con el subsistema de acompañamiento se abre la puerta a la clientelización de las organizaciones sociales, por la vía de las compras públicas y los fondos concursables. Del mismo modo, el decreto posibilita que el Estado pueda impulsar, como una política pública, la aprobación de nuevas organizaciones sociales que evidentemente responderán a la línea política del Gobierno. Se entiende que algunas de ellas se dedicarán a la cogestión y el control social.
10. En el texto del D16, al igual que en la Constitución y en la LOPC, hay un gran ausente: el concepto de sociedad civil. El decreto reitera términos usados en la Constitución, quizá más complejos e indeterminados, como poder popular, poder ciudadano, democracia directa, soberanía popular, pero en ningún lugar se hace referencia al ámbito de vida autónoma de los ciudadanos y grupos sociales que implica el concepto de sociedad civil. Esta omisión tiene implicancias doctrinarias y políticas gigantescas. En la teoría democrática contemporánea la sociedad civil constituye un espacio de interacción social independiente y autónomo respecto del Estado, con capacidad para ejercer desde fuera del mismo, una poderosa influencia democratizadora, no solo de sus políticas públicas, sino de los valores y principios que guían el desempeño social, económico y político de la sociedad. La

inexistencia de este concepto en el imaginario gubernamental expresa una evidente imposibilidad de pensar que las organizaciones sociales puedan reclamar un estatuto de autonomía frente al Estado y, lo que es más riesgoso, posibilita al segundo profundizar su tendencia a vigilar, controlar e intervenir a la sociedad. Así mismo, esta carencia hace de las organizaciones sociales apéndices del Estado en algunos casos o simples prestadoras de servicios públicos, en otros; énfasis que se detecta con claridad en este decreto. La sociedad civil no puede ser encasillada en el campo de lo no político, si bien su lógica es cualitativamente distinta a la de los partidos y organizaciones políticas. Empero, siempre tendrá una dimensión politizante en su accionar, como parte de creación material y simbólica del espacio público.

11. Como consecuencia, el D16 desata un proceso doble: por un lado, apunta a provocar un proceso de estatización de las organizaciones sociales, acompañado, por otro lado, de una despolitización radical de las mismas. Esta operación se sustenta en una construcción ideológica que tiene dos componentes. Por un lado, la desaparición del concepto de sociedad civil, con lo cual se borra el ámbito de independencia, autonomía y politicidad de las organizaciones sociales; y por otro, la afirmación del concepto de rectoría estatal sobre el SUIOS, en particular, y el derecho a la libertad de asociación, en general. En el decreto y en el imaginario correísta sobre la sociedad se reconoce el derecho a la libertad de asociación pero sin que ello implique la existencia de un ámbito autónomo e independiente de la sociedad, por fuera del Estado, es decir, sin que se reconozca la existencia de sociedad civil. Ante el vacío que significa la invisibilización de la sociedad civil, la tendencia intervencionista del Estado declara la rectoría del Ejecutivo sobre las organizaciones de la sociedad, tomando como eje el creado SUIOS y sus tres subsistemas. Como consecuencia, las organizaciones de la sociedad pasan en los hechos a funcionar como apéndices del Estado, se estatizan; y al mismo tiempo pierden su dimensión política, su vocación de incidencia pública, su potencial democratizador.
12. El D16 no debe ser visto como una iniciativa aislada del Gobierno de la Revolución Ciudadana. Sin duda hace parte de un proyecto político de mayor alcance dirigido hacia una radical despolitización de la sociedad. Este vaciamiento de la política se la instrumentaliza por medio de diferentes mecanismos como la criminalización de la protesta, la vulneración sistemática de otros derechos, íntimamente vinculados a la libertad de asociación, como la libertad de pensamiento

y expresión, y el achicamiento de la vida política y democrática de la sociedad al ámbito de lo electoral.

13. Sobre lo primero, la estrategia del Gobierno ha sido acometer contra la movilización de los ciudadanos y organizaciones sociales, prueba de lo cual, desde el año 2007, se han acumulado más de 40 casos de personas acusadas, algunas de ellas apresadas y sentenciadas, bajo diferentes figuras como terrorismo, sabotaje, rebelión, así como por incumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional u obstaculización de las vías públicas. Entre esos casos se cuentan situaciones como los 10 de Luluncoto, acusados de tentativa de organización terrorista; los 12 estudiantes del Colegio Central Técnico que, por manifestar en las calles por un tema interno a su institución educativa, fueron acusados de rebelión; y los procesos en contra de líderes indígenas como Carlos Pérez, acusado de obstaculizar vías públicas o Pepe Acacho, acusado de terrorismo.

Todo ello solo da cuenta de una cosa: el intento del Gobierno de establecer un clima de miedo sobre la sociedad; de imponer su noción de orden y paz pública por sobre la movilización social; de enviar el mensaje a los ciudadanos en el sentido de que la protesta social y la disidencia serán perseguidas. El D16 establece el marco aceptado por el Gobierno de una participación vigilada, controlada, despolitizada y obediente; todo lo que se salga del mismo será reprimido, disuelto, judicializado.

14. Sobre lo segundo, la estrategia gubernamental ha consistido en crear un monopolio sobre la información y los debates de la opinión pública; subordinar a los medios de comunicación a los contenidos impuestos por su estrategia de propaganda. En otro texto denominé esta tendencia como la instauración de un *estado de propaganda* en que los mensajes del Gobierno suplantán las informaciones, debates y demandas comunicacionales de la sociedad.⁴⁰ Pieza clave de esa estrategia constituye la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación, así como también la conformación de una muy amplia red de medios públicos, en verdad gubernamentales, la ilimitada e ininterrumpida publicidad del Gobierno y el acoso y descalificación permanente a toda voz disidente. En democracia, un ámbito central de la sociedad de la sociedad civil es la opinión pública. Sin esta noción en mente, el proyecto de la Revolución Ciudadana es el concebir a la misma como caja de resonancia de la verdad oficial.

40 Ver César Montúfar, Las reglas del silencio. Análisis de la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador, Quito, Trece Ediciones, 2013.

15. Sobre lo tercero, el modelo de relación Estado – sociedad que prevé la Revolución Ciudadana reduce la participación política de los ciudadanos a lo electoral. Solo frente a las urnas y en soledad los ciudadanos pueden participar políticamente. Si deciden asociarse con otros, organizarse para avanzar alguna causa pública, deben trazar una línea infranqueable que los separe de la política, pues aquello sería una amenaza para la seguridad interna y externa del Estado o para la paz pública.

El modelo de sociedad que vislumbra el proyecto político del oficialismo es un camino a la soledad; un camino en que los ciudadanos solo pueden actuar políticamente si se encuentran aislados, si se separan del resto, si se enfrentan a los procesos políticos desvinculados de sus pares, sin organización ni posibilidades de acción colectiva. Para la Revolución Ciudadana la política se reduce a elecciones; la definición sobre los grandes temas nacionales es un asunto que solo puede dirimirse con la suma de votos. Su visión de democracia es estrictamente plebiscitaria y empata con las versiones elitistas más conservadoras de la teoría democrática contemporánea. Si el modelo de relaciones Estado – sociedad que se propone aún podría considerarse democrática, estaríamos hablando de una democracia de bajísima intensidad, de una democracia elitista reducida a su mínima expresión. Por mi parte, preferiría ya no llamarla democracia, para no confundir democracia con elecciones, y comenzar a ensayar definiciones alternativas.

16. En América Latina (especialmente en los países del Cono Sur) a finales de los setenta y en los países exsocialistas de Europa del este durante los años ochenta, la sociedad civil emergió como una fuerza democratizadora en contextos dictatoriales y totalitarios.

El quiebre de estos regímenes se produjo en gran medida el momento en que los actores sociales y los ciudadanos entendieron que su relaciones con el Estado debían repolitizarse más allá del miedo, la cooptación y otras formas de opresión estatal. Entonces emergió la sociedad civil como un factor decisivo en los procesos de retorno a la democracia y derrumbe de los estados totalitarios.⁴¹

En el caso ecuatoriano, existen ejemplos muy claros de esa dimensión democratizante de la sociedad civil. Una expresión reciente

41 Para un análisis y reconstrucción histórica del papel democratizador de la sociedad civil en las transiciones democráticas latinoamericanas y en el derrumbe de los estados comunistas de Europa del este, ver el capítulo 1, de Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2000

constituye el papel cumplido por el movimiento indígena ecuatoriano, en especial durante la década de los noventa, y su influencia por abrir el sistema político e institucionalizar el reconocimiento del Estado ecuatoriano como multiétnico y plurinacional. Igual reflexión podría hacerse de los movimientos urbanos que desde finales de los noventa desataron expresiones de intensa movilización en contra de la corrupción política y el anquilosamiento del sistema de partidos. Si dichos movimientos produjeron inestabilidad y contribuyeron a la caída de gobiernos elegidos, aquello se debió a la imposibilidad del sistema político de procesar en democracia dichas demandas y no a la movilización desatada en la sociedad. En verdad, los golpes de estado ocurridos en el Ecuador entre 1997 y 2005 no se debieron a la presencia de la gente en las calles, sino a lógicas conspirativas y de desestabilización presentes en la propia clase política y en instancias del propio Estado. En muchos casos, se utilizó a la movilización social como careta para legitimar procesos desestabilizadores, aunque también es verdad que la movilización social radicalizó sus expectativas hacia un recambio total del personal y régimen políticos. Aquello, sin embargo, no descalifica la movilización social, ni puede justificar propuestas autoritarias y despolitizadoras de la sociedad como las que expone el D16. ¿O es que no podemos pensar la participación y movilización de la sociedad civil por fuera de esquemas mentales autoritarios que las ven como amenaza a la estabilidad política, la seguridad del Estado o la paz social?

El problema de la democratización no pasa por despolitizar o invisibilizar a la sociedad civil sino por repolitizarla y visibilizarla. Aquello significa mirar las relaciones Estado – sociedad no como una relación antagónica ni de oposición, sino en términos de una relación de autonomía y cooperación entre ambas esferas. Solo de esa manera, la sociedad civil puede recuperar su potencial democrático para ejercer una legítima influencia sobre las instancias representativas y estatales, incidir sobre la cultura política y los valores democráticos; solo así los ciudadanos podrán controlar y pedir cuentas sobre las políticas estatales y participar en la gestión de los asuntos públicos, sin ser cooptados o instrumentalizados por el Estado. Todo ello en el proyecto de fortalecer una verdadera democracia deliberativa, legitimada sí mediante procesos electorales, pero no sometida a la ilusión plebiscitaria de la dictadura de las mayorías.

CAPÍTULO III

EL DECRETO Y SUS SEIS VIOLACIONES AL DERECHO DE ASOCIACIÓN

El Decreto 16 y sus seis violaciones al derecho de asociación

Por Enrique Herrería B., Observatorio de Derechos Humanos

La Constitución ecuatoriana en sus artículos 95 y 96 reconoce a los ciudadanos el derecho para que, de forma individual y colectiva, participen de manera protagónica en la gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado y de sus representantes; así como también reconoce todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno.

Las normas constitucionales ecuatorianas antes mencionadas guardan íntima relación con el **artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos** que garantiza a toda persona el derecho a la libertad de asociación pacífica; así como también con el **artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** que establece que toda persona tiene el derecho a asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, etc. Por último, la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**, en su **artículo 16** garantiza el derecho de las personas a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, etc., y que el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la Ley.

Por su parte, en estricta aplicación a las normas antes invocadas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reiteradamente, destaca en sus fallos la obligación de los Estados Partes de garantizar el derecho de asociación, como lo ordena en el **caso Kawas Fernández vs. Honduras**, cuando en sentencia de 03 de abril de 2009, en su párrafo 143 expresa lo siguiente: “El artículo 16.1 de la Convención Americana establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados partes tienen el derecho a la libertad de asociarse libremente con otras personas, **sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho**. Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad”.

En cuanto a la jurisprudencia de los países de América Latina, la Corte Suprema de Argentina en reiterados fallos sobre el derecho de asociación,

Las asociaciones cumplen una función pedagógica e integradora al establecer vías de apertura a la convivencia grupal, al intercambio de ideas, a la conjunción de esfuerzos.

expresa: “Las asociaciones cumplen una función pedagógica e integradora al establecer vías de apertura a la convivencia grupal, al intercambio de ideas, a la conjunción de esfuerzos; bases, por otra parte, del funcionamiento social civilizado, en el marco de los principios del estado de derecho.

Como contrapartida, la comunidad toda y el poder público, aseguran, por la vía de dar forma jurídica a las asociaciones, la resolución de controversias dentro de las reglas que rigen la vida en sociedad, en la medida en que la integración de los individuos en asociaciones supone la aceptación de tales reglas de control, instalando los conflictos sociales en marcos racionales de análisis y solución”; y continúa la Corte Argentina “ **En consecuencia, la limitación del ejercicio de tal derecho conlleva el riesgo de apartar a grupos sociales**, especialmente a aquellos que manifiestan dificultades para su efectiva integración comunitaria..., de los mecanismos racionales de solución de conflictos que el Estado debe preservar y fomentar. Por ello, cabe afirmar que a una mayor cantidad de asociaciones corresponden un fortalecimiento de los lazos de integración entre las personas que, al tomar conciencia de que pertenecen a un grupo de referencia reconocido por la comunidad de la que forman parte, desalienta la búsqueda de soluciones irracionales de los conflictos”.

Todo lo anterior nos remite a la iluminada aspiración de **Hans Kelsen**, quien sostenía en su **Teoría Pura del Derecho**, que “en la misma medida en que el derecho internacional penetra en los dominios reservados hasta ahora a los ordenes jurídicos nacionales, reforzará su tendencia a regular directamente la conducta de los individuos”. Como corolario de lo sostenido por Kelsen, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Ricardo Canese vs. Paraguay**, sentencia de agosto de 2004, párrafo 148 determinó lo siguiente: “De conformidad con lo estipulado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es un principio básico del Derecho Internacional que (u)na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Los Estados no pueden incum-

plir estas obligaciones convencionales alegando supuestas dificultades de orden interno. (...)”.

Para el caso ecuatoriano, nuestra Constitución, en sus **artículos 424 y 425**, reconoce la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos; por lo tanto, todos los convenios internacionales a los que nos referimos anteriormente deben ser estrictamente observados por todas las autoridades del país; más aún, cuando el artículo 425 establece la jerarquía normativa ecuatoriana, donde se observa que los decretos ejecutivos tienen un rango inferior y no pueden contrariar la Constitución, lo que efectivamente ocurre con la vigencia del Decreto 16, expedido por el Presidente Rafael Correa.

Sobre lo anterior, tratándose de una norma expedida por el Ejecutivo, que restringe derechos humanos, el tratadista **Robert Alexy, en su Teoría de los Derechos Fundamentales**, páginas 241 y 242 expresa lo siguiente: “La posición definitiva abstracta aquí relevante consiste en el derecho del individuo a que su libertad general de acción no se restrinja por normas que sean un elemento constitutivo del orden constitucional, es decir, que no sean formal y materialmente acordes con la constitución”. Continúa Alexy señalando que “las restricciones a los derechos fundamentales son normas que restringen las posiciones *prima facie* de derecho fundamental. Los derechos fundamentales, en tanto derechos de rango constitucional, pueden ser restringidos sólo mediante, o sobre la base de, normas con rango constitucional”.

Los derechos fundamentales, en tanto derechos de rango constitucional, pueden ser restringidos sólo mediante, o sobre la base de, normas con rango constitucional.

Vemos pues, que el tratadista desarrolla lúcidamente el derecho establecido en el artículo 16 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, pues sostiene que sólo una ley que provenga jerárquicamente de la Constitución puede restringir derechos, reiteramos, no cualquier ley sino una de rango constitucional. Tanto es así, que el **artículo 84** de la Constitución ecuatoriana determina que: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes,

otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

Pero más aún, los **artículos 441 y 442** de la Constitución ecuatoriana establecen que ni siquiera a través de una reforma constitucional es posible restringir derechos y garantías constitucionales, pues para ello se debe acudir al poder constituyente originario según lo dispuesto en el **artículo 444** de la Carta Suprema.

Bajo estas consideraciones el Decreto Ejecutivo No. 16 del Presidente Rafael

El Decreto Ejecutivo No.
16 del Presidente Rafael
Correa carece de todo
valor normativo, pues viola
múltiples disposiciones
constitucionales y legales.

Correa carece de todo valor normativo, pues viola múltiples disposiciones constitucionales y legales **con el único propósito de impedir el ejercicio de un derecho fundamental, cual es el de la asociación, y contiene normas sancionatorias redactadas de manera excesivamente abierta y ambigua, destinadas a**

regular la capacidad de las organizaciones de legalizarse y de existir jurídicamente, dándole a la autoridad la posibilidad de disolverlas, sin que las causales para ello estén suficientemente delimitadas. De esta manera, se afecta gravemente el derecho de asociación de quienes pertenecen a ellas, o, quieran conformarlas, según sea el caso. La excesiva amplitud de estas normas llevaría en la práctica, a que la autoridad competente pueda restringir el derecho de asociación de personas y grupos sin contar para ello con requisitos y parámetros claramente definidos, lo cual constituye, a todas luces, una violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

De acuerdo a los estándares internacionales, el Decreto 16 configura múltiples violaciones al derecho de asociación, entre las cuales destacamos las siguientes:

1. Establece procesos de registro y aprobación excesivamente complicados, de los cuales, en última instancia, depende el derecho ciudadano de asociarse, y por ende, coartando el derecho de manera discrecional y posiblemente arbitraria;
2. Establece procesos sancionatorios a través de una norma de rango infralegal, violando el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, consagrado en los **artículos 82 y 76**, de la Constitución ecuatoriana, respectivamente. Sobre el particular, los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, rei-

teradamente cuestionan normas que afectan el principio de legalidad, incluso, lo enfatiza, la **Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafo 32**: “ El concepto de leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad.

Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual **la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas**. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común”.

3. Establece limitantes al ejercicio del derecho de asociación y al derecho a la defensa de los derechos humanos mediante las prohibiciones a los temas sobre los cuales una ONGs puede trabajar, en particular aquellas referidas a sectores estratégicos de control estatal que en muchos casos, son temas relacionados a derechos fundamentales monitoreados y observados por las organizaciones de la sociedad civil;
4. Establece sanciones extremas que solo contemplan la disolución como única salida a posibles transgresiones a la norma, esta medida, de *última ratio*, resulta desproporcionada cuando no va acompañada de mecanismos menos severos de solucionar el posible incumplimiento por parte de quienes conforman una ONG previo a decidir sobre su posible disolución.
5. No establece un mecanismo judicial de revisión de las negativas de registro y cierre de ONGs, de tal suerte que deja a los ecuatorianos en situación de indefensión frente a las posibles transgresiones de las autoridades llamadas a aplicar estas normas, lo cual contraría la Constitución ecuatoriana que en su artículo 173 establece que todos los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial;

6. **La gravísima imposición normativa de recibir a personas ajenas a la asociación**, aún cuando tales personas pudieran resultar no gratas o incluso nocivas para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Ello es una violación al derecho de libre asociación establecido en el numeral 13 del artículo 66 de la Constitución, y constituye una disposición incompatible, innecesaria e injustificable dentro de una sociedad democrática.

Lo descrito en el numeral inmediato precedente tiene el inocultable propósito de destruir las organizaciones sociales desde su interior, pues obligarlas a aceptar como miembros a cualquier persona que manifieste su voluntad de integrarlas dará lugar a que, en gran número activistas políticos del gobierno ingresen a las mismas cooptándolas o creando el caos para disolverlas. Por último, una importante organización internacional, **la ICNL, International Center for Not-for-Profit Law**, comenta que: “Finalmente, el hecho de que cualquier persona puede iniciar un procedimiento de disolución por cualquiera de las causales mencionadas en el Decreto, significaría que las OSC funcionarían con la amenaza constante de una denuncia, con o sin fundamento. Una OSC estaría obligada a defenderse de acusaciones no solo de funcionarios públicos, sino de individuos quienes se opongan a las actividades o pronunciamientos de la organización. Considerando el costo de la defensa institucional frente a un tribunal judicial o administrativo, podría implicar un desvío significativo de recursos; solo esto podría atentar contra la sobrevivencia de la OSC, sin importar el resultado del procedimiento de disolución”.

Una disposición ilegítima y antidemocrática del Presidente ecuatoriano, nos remite al histórico **artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1789, donde los revolucionarios franceses establecieron el derecho a la resistencia a la opresión, principio, recogido en la Constitución de Montecristi que en su **artículo 98** concede a los ecuatorianos el derecho a la resistencia frente a acciones del poder público que vulneren sus derechos constitucionales.

Frente a la flagrante violación constitucional, organizaciones de la sociedad civil han propuesto acciones ante el sistema de justicia ecuatoriano, en unos casos, se desestimaron las mismas, y en otros, no se les da trámite, como en las demandas presentadas ante la Corte Constitucional, donde reposan acciones de inconstitucionalidad al Decreto 16, sin que se las resuelva, poniendo de manifiesto que el organismo llamado a ser el custodio de los derechos ciudadanos permanece impasible frente a la violación de derechos humanos.

CAPÍTULO IV

EL MOVIMIENTO INDÍGENA ANTE EL DECRETO 16

Decreto 16, la antítesis al Sumak Kausay

Las incoherencias de la “revolución ciudadana”

Por Carlos Pérez Guartambel, presidente de la Ecuarrunari

El Gobierno de Ecuador habla de soberanía y pone de rodillas a su pueblo ante las transnacionales chinas, canadienses, norteamericanas, incluso ante los pies del hombre más rico del mundo, Carlos Slim, dueño de la telefonía móvil y tantos otros pingues negocios. También se reúne a puerta cerrada con el presidente de la compañía Coca Cola, quien prometió invertir en el Ecuador mil millones de dólares y aparece como un filántropo. Pero pronto descubriremos las verdaderas intenciones. Seguro será el negocio del agua. Nada es gratuito en la vida, todo tiene precio.

El Gobierno reniega del neoliberalismo y, al mismo tiempo, apuesta por su matriz capitalista-extractivista; cuestiona al imperio y, a renglón seguido, dice no ser antiimperialista ni anticapitalista; lanza una feroz crítica a los organismo multilaterales, incluso expulsa del Ecuador al representante del Banco Mundial, y ahora pide y recibe créditos de los neoliberales.

En la Constitución, el presidente Rafael Correa mandó a escribir en su preámbulo la glorificación a la Pachamama, pero ahora criminaliza a sus defensores. Asila a Julian Assange como adalid de la libertad de expresión y amordaza a los periodistas críticos al Régimen. Ensalza los derechos humanos y condena a los defensores del agua ⁴². Además de respaldar dictaduras atroces como las de Irán, Siria, Libia y Bielorrusia.

La Constitución del 2008 recoge los postulados históricos del movimiento indígena. Sin embargo, éstos se visibilizaron desde los años 90 como el Estado Plurinacional e Intercultural, el Alli Sumak, el Kawsay, los Derechos de la Naturaleza, el Derecho al Agua, el Derecho a la Resistencia y 21 derechos colectivos para comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afrodescendientes sobre nudos históricos como la tierra, los territorios, el agua, las fuentes y los “recursos” de la naturaleza, así como la educación bilingüe, la justicia indígena, los conocimientos y la

42 La lista es larga: suman 200 líderes sociales criminalizados en el Ecuador, unos judicializados, otros sentenciados, otros en la clandestinidad (Cléver Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa) incluso otros ya cumplimos la pena, como en mi caso junto a Federico Guzmán y Efraín Arpi, quienes fuimos acusados por terrorismo y condenados por el cierre de vías en marzo del 2013. El delito: defender el agua y resistir al extractivismo en Kimsakocha (3 Lagunas).

sabiduría ancestral, etc. Estos derechos no son una dádiva del Gobierno de la “revolución ciudadana”.

Hasta la aprobación de la Carta Magna, pensamos que el gobierno de Correa aún sintonizaba con algunas propuestas del movimiento indígena que, por estrategia o no, se reflejaron en la dogmática constitucional. Para ganar al electorado, el Mandatario sedujo al pueblo con la promesa de mantener la Constitución durante 300 años. Mas, antes del tercer cumpleaños, ordenó reformarla anunciando sin el menor desparpajo: “Voy a meter las manos en la justicia”⁴³. Este hecho distanció a quienes empezaron a evidenciar el autoritarismo que escondía su mensaje. Para los ecuatorianos, el remedio resultó peor que la enfermedad.

Ahora la Justicia ecuatoriana peor no pudo estar. Tras el brillo de los elegantes edificios de la Justicia se esconde la mugrienta injusticia del sistema judicial que rinde pleitesía al Jefe del Estado. Los resultados están a la vista: exministros, colaboradores y familiares del Presidente que manejaron alegremente las cuentas financieras del Estado se encuentran libres y paseando por el mundo. Mientras quiénes se atrevieron a disentir con la política extractiva y exigir una investigación prolija al 30-S, hoy son perseguidos. La justicia, que siempre ha sido la joya de la corona, se politizó y fue convertida en la infalible arma para la persecución política del Estado.

Leyes y decretos draconianos

El Jefe de Estado no contento con secuestrar a la Justicia, colocar contra la pared a los medios de comunicación y amordazar la voz de los periodistas, controlar el aparataje estatal (Asamblea Nacional, Fiscalía, Corte Constitucional, Consejo Electoral, Contraloría, Consejo de Participación, etc.) dispuso al Legislativo aprobar leyes a su gusto para la persecución. Por ejemplo, reformó el Código Orgánico Integral Penal y creó nuevos delitos y endureció penas. Es un Código Penal del enemigo, que camina en contravía con la Constitución garantista y de mínima intervención penal.

En este contexto, el Presidente remata con el Decreto Ejecutivo 16 para el control total de las organizaciones sociales y comunitarias que funcionan en el país. Con este Decreto pretende ejercer un control absoluto a las personas y organizaciones a través del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS), el Registro Único de Organizaciones

43 Declaración textual y fue más allá: exclamó ser el Jefe del Estado y por tanto es jefe del Legislativo, de la Función Judicial y de todos los órganos del Estado porque el pueblo así lo eligió. Es un adiós a la división de los poderes diseñado por Montesquieu, Locke, quienes pensaron en una democracia republicana y para evitar totalitarismos monárquicos era necesaria la división de poderes.

Sociales (RUOS) y SAOS que constituirán una especie de GESTAPO o KGB SAOS, que registrará toda nuestra información personal. Con el Art. 43 del Decreto, el Gobierno obliga a las organizaciones a dar información actualizada sobre el nombre de la organización, los objetivos y fines, el nombre de representante legal, la nómina de la directiva, el período de duración, el nombre y los apellidos de los miembros, los domicilios, la dirección de la organización, los proyectos en marcha, las fuentes de financiamiento, etc. Es decir, el Gobierno tendrá toda la información milímetralmente detallada.

El Art. 40 del Decreto obliga a las organizaciones a entregar al Gobierno actas de asambleas, informes económicos, auditoria, –como si todas las organizaciones sociales y comunitarias manejarían fondos públicos– memorandos de aprobaciones y cualquiera información que el burócrata estatal requiera. Si el funcionario gubernamental duda de su veracidad, está en capacidad de obligar al dirigente comunitario a abrir los archivos para constatar físicamente tal o cual documentación. Solamente las organizaciones creadas por el Gobierno y bajo sus directrices podrán participar en asuntos de interés público, según dispone el art. 26 numeral quinto del Decreto. Quienes no sigan las directrices del Gobierno o se resistan quedarían al margen de la ley y serán acusados penalmente de asociación ilícita.

Esto no queda ahí, bajo el eufemismo de acompañamiento de funcionarios públicos a las organizaciones sociales legalizan el espionaje de actividades de la dirigencia social y comunitaria. Nos impone la paz de los sepulcros, el silencio, el miedo, y la persecución a las organizaciones sociales y a sus dirigentes lo que ahondará la criminalización de la protesta social.

Este Decreto, muy a pesar de que la Constitución establece que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”, afecta los derechos sociales y colectivos, derechos que son inalienables. Los vuelve retroactivos. Nos pone frente a un estado policiaco e inquisitivo propio de los regímenes totalitarios.

Asimismo vulnera el Derecho o Libertad de Asociación, Libertad de Pensamiento y Expresión, Libre Determinación de las Comunidades, Derecho a la Consulta y Consentimiento, entre otros derechos garantizados en la Constitución y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas, el Convenio 169 de la OIT, en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y un conjunto de casos de jurisprudencia internacional.

Finalmente, el Decreto obliga a registrarse a toda forma de organización ante el Estado hasta el 30 de junio de 2014 y quienes desobedezcan sencillamente no podrán operar en el país, tal como dispone la Disposición

Transitoria Primera y Sexta del Decreto 16. ¿Qué pasará con miles de organizaciones comunitarias que no tienen reconocimiento estatal?, ¿serán aniquiladas, criminalizadas?

La resistencia es el camino

En la Abya Yala ⁴⁴, y más precisamente en la región andina, la resistencia aparece como supervivencia a la invasión, conquista y colonización. Fue Rumiñahui quién no dio brazo a torcer y, luego de una resistencia tenaz, prefirió suicidarse antes que rendirse a los codiciosos del dorado.

Igual, el Cacique Chaperá hizo resistencia en 1557 organizando uno de los primeros levantamientos indígenas en Kañarimaba ⁴⁵ frente a la invasión española de Gil Ramírez Dávalos, “fundador” de Cuenca. Igual que el Cacique Dumas en el Sígsig, lugar emblemático donde recién en 1940 encontraron el Chunucari (máscara dorada que representa al Sol, hoy símbolo del Banco Central del Ecuador).

La historia más reciente, invisibilizada en la memoria colectiva, registra la resistencia de valerosas mujeres dignas y ejemplares como Lorenza Ave-mañay Tacuri, quien liderara el levantamiento indígena en 1803 en contra de los diezmos e impuestos abusivos de la Iglesia y la Corona. En consecuencia, fue vilmente ejecutada por esbirros de la Corona (curiosamente la Iglesia había sido nombrada tutora de los indios).

Resistencia ejercieron también Manuela León, Fernando Daquilema, Julián Manzano, quiénes en 1872 fueron fusilados por militares de la dictadura de García Moreno por levantarse contra los impuestos que se les cobraba a los indios en Chimborazo. Ya en la segunda mitad del siglo XX, al levantarse por la tierra y recuperar las haciendas, cuántos honraron sus vidas por un pedazo de tierra para sus hijos, entre ellos José Pushi y María Dolariza en Azuay.

Paralelamente otro levantamiento de grandes hombres y mujeres se estaba dando en el Perú y Bolivia con Tupak Katari, Bartolina Sisa, Micaela Bastidas, Tupak Amaru, en contra de los impuestos de la Corona española. Los rebeldes ofrendaron sus vidas de una manera igualmente tormentosa: fueron cortados la lengua, flagelados y descuartizados, como señal de que nunca más vengan los levantamientos de los “4 suyos” que constituía el gran Ta-

44 En lengua de los Kuna, pueblos de Mesoamérica -Panamá- se conoció con el nombre Abya Yala, a lo que hoy arbitrariamente se conoce como América.

45 Hoy, Cuenca de Guapondélig

huantinsuyo de los Incas ⁴⁶.

Digno es destacar la resistencia de Vicente Ogé, Jean Baptiste Chavanne, Toussaint Louverture y el irreverente pueblo afro-haitiano, quienes ante el doble discurso de la “Francia libertaria” que anunciaban al mundo la proclama revolucionaria “igualdad, libertad y fraternidad” hacían exactamente lo contrario con su colonia haitiana. El poder francés llegó a la ingominia cuando Luis XIV (el Rey Sol) promulgó en 1685 el Código Negro para regular los castigos a los negros. Ni el Rey Sol, ni los Girondinos, Jacobinos ni Napoleón fueron coherentes con su discurso. Pero estos líderes negros accionaron la resistencia hasta ser juzgados y condenados a los peores castigos. Mas su rebelión encendió el fuego de la insurrección que devino en 1804 en la segunda nación independiente luego de Estados Unidos, en el continente de la Abya Yala.

Llegará el día en que la justicia se confraternice con la libertad y la persecución avergüence al género humano del resto de la comunidad biótica. El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Nada es eterno en la vida. Los imperios se han caído, la apuesta es la resistencia, las rodillas humillan y lastiman. Resistid y la resistencia nos hará libres.

46 El mayor imperio del mundo en el siglo XV y de duración más corta, de apenas un siglo.

Decreto 16: Peligro para comunidades y organizaciones

Por Delfín Tenesaca, dirigente histórico del pueblo indígena

Los pueblos y comunidades de la nacionalidad Kichwa históricamente hemos tenido diversas formas de organización, muchas de ellas agrupan a la gente por sus aspiraciones y necesidades, otras por su creencia social, económica, cultural, étnica, política, deportiva, educativa, electoral, identidad, género, religión. Ahora corren peligro con el Decreto 16 porque los fines y los objetivos de las organizaciones se consideran ilícitos, ilegales y/o ilegítimos.

Nuestras comunidades se han agrupado en una organización comunitaria y han definido en el ámbito jurídico cómo se van a considerar: organización de derecho o de hecho. De *derecho* son todas aquellas organizaciones que han decidido registrarse en algún ministerio o entidad del Estado autorizado para el efecto y para lo cual han reunido los requisitos de ley y la documentación correspondiente desde su constitución.

Mientras que una organización de *hecho* es la que se origina en función de una necesidad o tiene un carácter cultural; también aparece cuando los derechos de una comunidad han sido violados y es necesario reivindicarlos en función de intereses comunes.

Ahora con el Decreto Ejecutivo se corre el riesgo del control total. Posiblemente será negado hasta el reconocimiento de una organización si no cumple las exigencias o trabas que pone el Gobierno a través de las instituciones que crearán para pesquisar el pensamiento de las organizaciones y de sus dirigentes.

Hemos hablado con varias organizaciones de los pueblos de la nacionalidad kichwa que son reconocidas por la población por su incidencia en los problemas concretos de las comunidades. El Decreto 16 inicia por desconocer la capacidad de autodeterminación organizativa de los pueblos y comunidades, violenta el artículo 96 de la Constitución en la que dice: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación, organizaciones que podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión”.

El Artículo 3 de este Decreto define a las organizaciones como un “conjunto de formas organizativas de la sociedad, a través de las cuales las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, tienen derecho a convocarse para constituirse en una agrupación humana organizada, coordinada y estable (...) y se regula por normas establecidas para el cumplimiento de sus propósitos”. Con esto se engaña o se quiere aparentar un buen Decreto. Pero vemos más adelante, en el Artículo 5, los *tipos de organizaciones* y el texto señala que son: 1. Corporaciones, 2. Fundaciones, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras y, una incorporación en la que entra en juego el rol intervencionista y manipulador del gobierno: 4. **“Organizaciones con fines de gestión y control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado”**. Con esto se quiere que nadie diga nada, aunque el Gobierno y sus autoridades aliadas no cumplan con las obligaciones del Estado.

El mismo Decreto en la Transitoria Sexta, párrafo segundo, manifiesta: “Aquellas organizaciones que no hayan obtenido el registro no podrán operar en el país”. Esta disposición aparenta ser inofensiva, pero en realidad tiene algunos alcances que deben ser despejados en el análisis socio político de esta táctica eliminación de la “Soberanía Popular”.

En los 8 años del Gobierno de la revolución, éste ya hizo revolución contra las instituciones que apoyaban a las comunidades y a las organizaciones. El Estado, que es la hacienda de Rafael Correa, apoya a los que se arrodillan ante el amo patrón y a los que cumplen sirviendo como wasicamas (muchachos esclavos) para la hacienda de Alianza País. Ya estamos viviendo la dura realidad de las organizaciones divididas, rotas, unos a favor, otras en contra.

Las llamadas cooperantes ya no tienen posibilidades de trabajar con las organizaciones. Si no son adherentes al Gobierno son cerradas. Otros se mantienen poniéndose al lado del Régimen, pero condicionados a cambiar los objetivos, a no ser radicales, a cambiar el discurso, a no hablar nada contra el gobierno ni de los cooperantes, a dejarse imponer agendas, caso contrario no hay apoyos.

A pesar de todo, las comunidades y las organizaciones seguimos con firmeza, sin apoyo del Gobierno, sin el apoyo de las supuestas organizaciones cooperantes. Pero ya es muy grave que quieran controlar no solo los apoyos económicos, sino el espíritu reivindicativo. Prácticamente eliminará la organización de hecho de la sociedad: ya no se podrán constituir los comités de padres de familia, comités barriales, comunitarios o sociales emergentes que promuevan el *bien común* frente a los permanentes atentados con políticas implementadas desde el poder o por incumplimiento de una u otra

obra por parte de las autoridades.

Lo más grave es que al determinar que las organizaciones **“no podrán operar”**, para un buen entendedor se pone de manifiesto la **CRIMINALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE HECHO**. Esto tiene concordancia con el Artículo 3 del mismo reglamento en el que se manifiesta “...objetivos lícitos de las organizaciones”, entendido como el cumplimiento de la ley, lo que implicaría que al no ser “lícito” deberán ser enjuiciadas civil/penalmente por infringir la ley.

Entonces ahora entendemos el porqué del nuevo Código Penal en el que se judicializa la lucha social. Es decir, toda la superestructura jurídica se va concatenando en función del interés del poder, incluso atentando en contra de lo consagrado en la Constitución del Ecuador que hoy es un estorbo para ese “transitorio poder”.

Traducción en kichwa: Decreto 16 kamachina

Llaktakuna, ayllukuna tanatanakushpami decreto16 nishka kamachiyta mana allichu ninakuskanchik, kay decretowanka ima allí kawsay mana shamukunchu, ñukanchik rimana, yuyarina, tanatanakuna ima mañyatapish mañanatami harkakun, chinkachikun. Ashtawanmi llakikuna shamukun. Derechamanta kak mama llaktata pushakkunawanmi americanos gringokuna cía nishka katikkunawan imashinami espionaje o pesquisa nishka katirayayta rurankuna shinallatakmi, Rafael Correa apupish wankurikunataka llakichina kamachita rurashpa, katirayay wasikunata wiñachishpa payta pi ama imata nichun nishpa, shimita, ñawita wichkachisha nishpa kaytaka rurashka. Kay millay upayachina camachiwanka llaktakuna churashka apukunatapish pi imata mana ni tucunchikchu, ima ruraykunata mana paktachikpipash pi mana imata ni tukunchikchu. Mama llakta pushak Correaga tukuytami katirayanata munan, maykan wankurikuna imata nikpika imatapish juchchishpa ima tantanakuytapish wichkankallami, pushakkunatapish wichkana wasiman kachankallami.

1960 watakunamanta kunankama allpakunamanta yachayamanta, llakimanta llukshinkapak, alcabala, impuesto, diesmo llakikunamanta hatun hatarikunata rurarkanchik, millay apukunaka awkakunawan, wañuchikkunawan, kamachikunawan tukuy wakchakunapak ima ruraytapish llakichishakuna. Alianza paismanta gobiernoka wakcha runakunapka hatun llakichik apumi tukushka, chaymantami kay decreto 16 nishkawanka llaktakunata, tantakuykunata, ayllukunata, mana paywan kakkunataka llakichina kamachikunawan llakita rurakun, juchachik código penal nishka, decreto 16, educación kamachiy, yaku kamachiy, Kuri, kullki llukshichina kamachiy, yasunimanta allpa wira llushichina kamachiy shuktak mapa millay kamachikunata rurashpami Ecuadormanta runakunata ñukanchik kikin allpakunapi llaki kawsayta rurakun, ñukanchik sumak kawsayka kutinmi llakiman tikrakun.

CAPÍTULO V

**AUDIENCIA SOBRE LIBERTAD
DE EXPRESIÓN Y LIBERTAD DE
ASOCIACIÓN EN LA COMISIÓN
INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS (CIDH)**

Introducción⁴⁷

Carlos Castellanos

Señor Presidente de la Comisión,
Señoras Comisionadas,
Señora Relatora Especial para la Libertad de Expresión,

Soy Carlos Castellanos, y me encuentro aquí en representación de organizaciones sociales de mujeres, obreros, campesinos, estudiantes y trabajadores autónomos del país. Lamentamos la ausencia de los señores representantes del Estado, no obstante no nos sorprende su actuación pues localmente estilan actuar de la misma manera, privando a los ciudadanos de cualquier vía de diálogo propia de una sociedad democrática.

Agradecemos por la oportunidad que nos brindan, a través de esta audiencia temática, de presentar información relacionada al estado actual de las libertades de expresión y de asociación en el país, que se han visto gravemente afectadas con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación y el Decreto 16 con el denominado Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Estas normas, que contienen graves violaciones a derechos y libertades consagrados en nuestra Constitución y en los instrumentos internacionales, han pasado a formar parte del grupo de leyes restrictivas que se aplican en el país para perseguir y sancionar a quienes piensan diferente.

En este contexto, resulta imprescindible que la sociedad civil ecuatoriana acuda nuevamente a ustedes para señalar que continúa el hostigamiento y la estigmatización contra líderes sociales e indígenas, periodistas y ciudadanos comunes, por el simple hecho de disentir. Cada vez son más las amenazas y agresiones a quienes ejercen el oficio de informar, y las investigaciones y juicios contra quienes salen a protestar por el descontento con las políticas gubernamentales. En los últimos seis años son más de 700 los periodistas y comunicadores agredidos, más de 200 los líderes sociales procesados judicialmente y más de 40 ya sentenciados. Incluso ecuatoria-

47 La audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se efectuó el 28 de octubre de 2013. Ese día, representantes y líderes de organizaciones sociales, y periodistas expusieron sus cuestionamientos al Decreto 16 y a la Ley de Comunicación ecuatoriana. Este es el texto que leyeron los peticionarios. El Estado no envió a ningún representante a esta diligencia.

nos residentes en el exterior son hostigados y represaliados por protestar públicamente contra el gobierno nacional.

Resulta imprescindible que la sociedad civil ecuatoriana acuda nuevamente a ustedes para señalar que continúa el hostigamiento y la estigmatización contra líderes sociales e indígenas, periodistas y ciudadanos comunes, por el simple hecho de disentir.

Es necesario señalar que la mano del Presidente continúa dentro de la justicia, pues es él, personalmente, quien en sus acostumbradas sabatinas ordena la forma en la que fiscales y jueces deben actuar contra los ciudadanos. Es él quien nos declara culpables, y los jueces nos sentencian. Por esto, también manifestamos nuestra profunda preocupación por la inminente entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico Integral Penal, cuyo articulado claramente contradice estándares internacionales de derechos humanos al criminalizar la opinión, la expresión, la protesta social y hasta la práctica profesional.

Libertad de Asociación y Decreto 16

Mariana Pallasco

Señores Comisionados, soy Mariana Pallasco, Presidenta de la Unión Nacional de Educadores del Ecuador.

A inicios de junio de 2013, violando los principios de legalidad y reserva de ley, el Presidente del Ecuador expidió un Decreto Ejecutivo para legalizar los atropellos que se han cometido por parte del Estado en contra de organizaciones sociales, sindicales, gremiales y ciudadanas.

Es necesario señalar que los estándares establecidos por esta Honorable Comisión y su Relatoría para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, son claramente violados a través del Decreto 16. Esta norma establece:

- Requisitos y trámites excesivos y onerosos, que además son poco claros y subjetivos, sujetando la existencia misma de la organización a la voluntad de un funcionario público;
- Obligación de registro a todas las organizaciones, incluyendo las

de hecho; si este registro no es obtenido, las organizaciones estarían actuando al margen de la ley;

- Prohibiciones a la sociedad civil de participar o expresarse en asuntos de interés público, pues dedicarse a actividades que el Gobierno considere de política partidista, de injerencia en políticas públicas, de afectación a la seguridad interna o externa del Estado, o a la paz pública, son causales de disolución de una organización;
- Los distintos trámites y procedimientos contenidos en el Decreto, vulneran el debido proceso y están regulados de manera imprecisa, abierta y discrecional; y
- Se viabiliza la imposición de miembros, cuando cualquier persona que tenga interés legítimo en el trabajo de una organización, puede solicitar su ingreso sin opción de negarle el mismo.

La Convención garantiza nuestro derecho a asociarnos libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. El Decreto 16 desconoce por completo esta garantía, también reconocida en la Constitución, modificando un derecho fundamental con una norma infralegal. El funciona-

miento de la sociedad civil queda condicionado al arbitrio de una autoridad estatal con facultades abiertas, indefinidas e ilimitadas.

El funcionamiento de la sociedad civil queda condicionado al arbitrio de una autoridad estatal con facultades abiertas, indefinidas e ilimitadas.

Pero esta normativa no puede ser entendida sin mirar el contexto nacional, en el que el Estado ha llevado a cabo, de manera sistemática, actos de persecución, criminalización y sanción a líderes sociales.

Por ejemplo, el caso de la organización que represento, la Unión Nacional de Educadores. A través de simples oficios circulares se ha restringido derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, así como en jurisprudencia de la Honorable Corte Interamericana en el caso Baena Ricardo, eliminando las cuotas y permisos sindicales; prohibiendo la asistencia de los docentes a eventos públicos y académicos; e incluso impidiendo el desarrollo de actividades gremiales. Sin embargo los docentes son despedidos si es que no participan de las convocatorias políticas del partido de gobierno.

La persecución se ha materializado también con la apertura de sumarios administrativos contra profesores que han ejercido su derecho a la movilización y a la organización, que han concluido con cuestionadas destituciones en las que no se han otorgado las más elementales garantías al debido proceso. Pero más grave aún, es la aplicación de normas de sabotaje y terrorismo para criminalizar el legítimo derecho a la protesta social.

El caso más grave, el de la profesora Mery Zamora, condenada a 8 años de prisión por delito de sabotaje, por haber participado de una reunión gremial. Además 88 estudiantes del Colegio Central Técnico, en su mayoría menores de edad, fueron apresados por realizar un plantón de protesta en las afueras de su institución educativa. Doce de ellos fueron acusados y condenados por el delito de rebelión contra el Estado. El derecho de reunión también ha sido criminalizado con casos como el de “Los 10 de Luluncoto”, un grupo de jóvenes estudiantes y profesionales de diferentes sectores del país, acusados y condenados por tentativa de terrorismo, por haber participado de una reunión de organización de la denominada “Marcha plurinacional por el agua”.

Carlos Pérez Guartambel

Señores Comisionados, soy Carlos Pérez Guartambel, Presidente de la ECUARUNARI, y defensor de los derechos humanos y de la naturaleza. He sido encarcelado tres veces, acusado de terrorismo, por defender a la madre tierra. Estoy aquí luego de cumplir mi última condena. Nuestras organizaciones indígenas tampoco se libran de la aplicación del Decreto 16. Las comunas, comunidades, sistemas de agua, juntas de regantes, entre otras formas de organización comunitaria, están sometidos a esta norma.

Con este Decreto, a través de la creación de sistemas y registros, las autoridades tendrán acceso a toda nuestra información personal, actividades, creencias, preferencias políticas e ideológicas. Bajo el eufemismo de un proceso de acompañamiento a las organizaciones, por parte de burócratas y agentes estatales, se legaliza el control y espionaje gubernamental.

Toda manifestación de protesta, toda acción de resistencia social que cuestione las políticas públicas o decisiones estatales, es causal de disolución de la organización comunitaria, por considerarse actividades atentatorias a la seguridad pública interna y externa o que afectan la paz pública. Así, ejercer nuestro derecho a la resistencia respecto al extractivismo, o defender el agua, los páramos, la selva amazónica, la tierra, la educación bilingüe, la salud ancestral, la justicia indígena, la cultura milenaria, o actividades propias del movimiento indígena, no sólo serán criminalizadas sino que además provocarán la desaparición de nuestras organizaciones.

La mayoría de organizaciones indígenas y campesinas no cuentan con personería jurídica; son de hecho. Según este Decreto, todas las organizaciones tienen que obtener un registro estatal y aquellas que no lo hagan no podrán operar legalmente en el país. ¿Quiere esto decir que al estar al margen de la ley, los dirigentes e integrantes serían criminalizados por delitos de asociación ilícita?

Bajo el eufemismo de un proceso de acompañamiento a las organizaciones, por parte de burócratas y agentes estatales, se legaliza el control y espionaje gubernamental.

Nuestras comunidades indígenas responden a procesos históricos con cosmogénesis, cosmovisiones y cosmovivencias originarias. No requerimos una creación formal por decreto para existir, pues estamos en las tierras de la Abya Yala, no desde que nos “descubrieron”, sino por más de diez mil años. Durante este tiempo hemos reciprocado a la Allpamama (madre tierra), cobijados por la multicolor wipala, construyendo el Sumak Kawsay (buen vivir).

Este Decreto soslaya derechos históricos, irrenunciables e innatos a la existencia misma de la comunidad humana. Nos hace depender de un órgano estatal político, y configura flagrantes violaciones a las libertades y derechos humanos y colectivos. Por ello, la Ecuarunari y otras organizaciones presentamos una acción de inconstitucionalidad contra este Decreto, que hasta el momento no ha sido atendida y duerme el sueño una parcializada justicia constitucional.

Para concluir, quiero manifestarles que no podemos estar peor. El Ejecutivo ha concentrado todos los poderes públicos, incluido el Legislativo y el Judicial, y ahora diseña la cancha con un nuevo Código Penal que endurece y acumula las penas, y criminaliza conductas ordinarias. Con ello se impondrá la paz de los sepulcros, el silencio y el miedo, de la mano de una acción propagandística por medios de comunicación gubernamental que raya con la ética. ¿Dónde quedan los derechos humanos y colectivos en el Ecuador? En la ilusión que se diluye entre el canto y el desencanto. Les invito a poner el hombro y hacer que nuestros sueños no se apaguen.

Libertad de expresión y Ley de Comunicación

Miguel Rivadeneira

Soy Miguel Rivadeneira, director de Noticias de Ecuadoradio y articulista del diario El Comercio de Quito.

El 25 de junio, el gobierno de Ecuador promulgó una peligrosa Ley de Comunicación que constituye un retroceso en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el hemisferio. Es una norma imprecisa, restrictiva, punitiva y antidemocrática, que es un obstáculo para el libre flujo de ideas y opiniones, indispensables para fortalecer el debate público en un Estado que se autodefine como democrático.

Los peticionarios compartimos la necesidad de democratizar la comunicación, redistribuir frecuencias y fortalecer un periodismo responsable, como promete la ley. Pero, en la práctica, esta norma propende al monopolio informativo del Estado, establece un régimen de censura previa, impone contenidos a los medios de comunicación, establece organismos estatales con facultades discrecionales para el establecimiento de responsabilidades ulteriores, en manos de funcionarios públicos que no son independientes del Ejecutivo.

La Ley de Comunicación propende al monopolio informativo del Estado, establece un régimen de censura previa, impone contenidos a los medios de comunicación.

Está en vigencia una Ley de Comunicación que atenta contra los principios universales de los derechos humanos de la libertad de expresión y de prensa. Define a la comunicación como servicio público, desnaturalizándola de su condición de derecho fundamental; así, medios y periodistas serán sometidos a excesivos controles administrativos del Estado.

Establece censura previa a través de una figura restrictiva denominada “linchamiento mediático” destinada expresamente a impedir la investigación periodística sobre asuntos de interés público e inhibir el escrutinio que la prensa debe hacer a la gestión pública.

En la práctica, ¿cuáles son algunas consecuencias de esta ley?

- Mediante un comunicado oficial publicado en un medio en manos del Estado, como si se tratara de una comparecencia judicial, varios periodistas y articulistas fuimos conminados por la Secretaría de Comunicación de la Presidencia a visitar una zona de la región amazónica donde se había producido una afectación ambiental de la empresa Texaco Chevron. La citación se realizó a quienes habíamos informado u opinado en medios de comunicación privados al respecto. El gobierno nacional no sólo impuso el tema sino también la agenda de algo que a su criterio es de relevancia pública.

- Por el simple hecho de haber entrevistado a veedores ciudadanos, cuya opinión no era acorde a las tesis oficiales, y que actualmente se encuentran procesados, nuestro medio de comunicación recibió la orden de difundir una cadena nacional en la que se atacó el contenido de la entrevista y se descalificó al entrevistado.
- Por haber leído a nuestra audiencia el articulado constitucional relacionado con la inmunidad parlamentaria, a propósito del caso del asambleísta Cléver Jiménez, fuimos objeto de ataques y discurso estigmatizante en una de las cadenas sabatinas del Presidente.

Finalmente, quiero manifestar a ustedes la preocupación de varios medios de comunicación de carácter nacional, de la imposición legal de que un funcionario permanezca en su sede para verificar que la información y los contenidos se ajusten a la normativa vigente. Bajo el nombre de “defensor de la audiencia”, la Ley de Comunicación consagra la existencia de censores dentro de los medios. Sus funciones y atribuciones no han sido establecidas aún, dejando abierta la posibilidad de que estas se fijen en un simple reglamento.

Jean Cano

Honorables Comisionados,

Soy Jean Cano, periodista. He investigado casos de corrupción y de violaciones a los Derechos Humanos desde hace más de una década.

La Ley de Comunicación atenta directamente contra la libre circulación de información de casos de relevancia pública, en especial aquellos relacionados con denuncias de corrupción, violaciones a derechos y libertades, y críticas a la gestión de autoridades y funcionarios públicos. Con ello se coarta dramáticamente la investigación periodística.

La figura del “linchamiento mediático” pretende blindar a los funcionarios estatales del necesario control ciudadano y periodístico de su actuación pública. La violación a esta norma debe ser calificada por el Consejo de Comunicación y el Superintendente de Información, órganos dependientes del Ejecutivo. El Superintendente posesionado hace pocos días, ha demostrado en varias intervenciones públicas una animadversión clara al trabajo de la prensa privada. Su independencia para decidir sobre estos temas está seriamente cuestionada.

El artículo 13 de la Convención Americana garantiza el derecho de reserva de fuente para todos los comunicadores y medios de comunicación. Algo que es esencial en los procesos investigativos. Sin embargo, esta ley lo impide. Para nosotros, recibir información de manera informal y reservada

La figura del “linchamiento mediático” pretende blindar a los funcionarios estatales del necesario control ciudadano y periodístico de su actuación pública.

es un acto habitual en el proceso de una investigación periodística sobre cualquier tema. Y exige que quienes sean nuestros informantes cuenten con suficientes garantías de que su identidad, así como los medios mediante los cuales consiguieron la información no sean revelados.

Esta situación se agrava con la prohibición expresa en la Ley

de informar hechos que sean calificados de reservados. Esta Comisión ha mencionado que la determinación de esa calidad debe estar definida en forma precisa y clara por la ley, lo que no ocurre en nuestro caso.

Asimismo la Ley de Comunicación faculta al Estado a imponer contenidos a los medios, violando el principio de independencia en la línea editorial que esta Comisión tantas veces ha defendido. Y puede detener, sin más, un proceso periodístico. La Ley dispone que la calificación de lo que constituye un asunto de interés público a discrecionalidad de la Superintendencia. Esto acarrea una imposición grave: si se publica una serie de reportajes sobre un hecho de corrupción pública, por ejemplo, las autoridades pueden detener este proceso, disponiendo la publicación de información que ellos consideren relevante para sus intereses: una nueva represa, un plan de vivienda estatal, etc.

Además, se nos quiere imponer una sola forma de mirar la realidad en el Ecuador. Una sola verdad. El artículo 22 establece: “Todas las personas tienen derecho a que la información de relevancia pública que reciben a través de los medios de comunicación sea verificada, contrastada, precisa y contextualizada”. Y al respecto señala: “La contrastación implica recoger y publicar, de forma equilibrada, las versiones de las personas involucradas en los hechos narrados”. Esto contradice los estándares internacionales en el sentido de que para que una información esté protegida bajo el artículo 13 de la Convención basta con que el periodista tenga suficientes elementos de convicción para suponer que la información que está difundiendo es cierta.

Hay también una extrema limitación para informar acerca de asuntos judiciales. La Ley contiene términos vagos relacionados a posición institucional, que no permiten definir si es un editorial o una o varias noticias sobre un tema, lastimando los procesos investigativos del periodismo que colaboran con el ejercicio pleno de la democracia, especialmente en casos criminales

y de corrupción. Los efectos de estas restricciones ya han empezado. A los periodistas nos han limitado en las actividades diarias y la Ley ha generado autocensura entre quienes hacemos periodismo, y en especial el de investigación.

Las unidades de investigación de varios medios han desaparecido y otras han evitado trabajar en temas de interés nacional. Y si lo hacen, según las palabras de una periodista que trabaja en un medio que ha sido crítico con el gobierno, deben obligatoriamente recoger la posición estatal con respecto a un tema, caso contrario este no se publica.

Asimismo, los programas de debate público en la televisión han perdido espacio. Apenas un canal nacional de seis, mantiene una línea editorial claramente libre, crítica y fiscalizadora con las acciones del gobierno de turno. Los demás, han plegado o han callado en temas sensibles.

Este obligado silencio del periodismo ecuatoriano atenta contra la Convención, los tratados internacionales y la misma Constitución de mi país.

A continuación María Dolores Miño presentará a ustedes nuestras peticiones.

Cierre y peticiones

María Dolores Miño

Señoras y Señores Comisionados:

De acuerdo a lo que se ha expuesto en esta audiencia, nos permitimos formular las siguientes peticiones a la Honorable Comisión:

1. Establecer una fecha definitiva para la visita in loco de la Comisión a Ecuador. Recordamos a ustedes que el Estado ha reiterado en múltiples ocasiones la invitación abierta a visitar el país. Su presencia servirá para que puedan dialogar con todos los sectores y conocer de primera mano el grado de deterioro de los derechos humanos en el Ecuador.
2. Elaborar un informe especial sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en Ecuador, en el que se formule recomendaciones al Estado para garantizar el pleno respeto y protección de los derechos humanos y la institucionalidad democrática.
3. Que la Comisión solicite a la Corte Interamericana una Opinión Consultiva sobre el derecho a la libertad de expresión, en la que se determinará si es compatible con la Convención Americana:

- a. Que los Estados a través de una ley obliguen a los medios a publicar información que consideren de interés público, y prohíban publicar información que éstos no la consideren como tal;
 - b. Que una ley imponga un funcionario estatal en la sede de los medios de comunicación para verificar que los contenidos se adecúen a las normas vigentes; y
 - c. Que una norma prohíba a los medios difundir información que potencialmente pueda desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública.
4. Que la Honorable Comisión solicite a la Corte Interamericana una Opinión Consultiva sobre el derecho a la libertad de asociación en la que se determinará si es compatible con la Convención Americana:
- a. Que se establezca una obligación general a todos las formas de organización, de hecho y de derecho, de obtener un registro estatal para poder operar “legalmente” en el país;
 - b. Que a través de una norma se obligue a las organizaciones a admitir a cualquier ciudadano en condición de miembro, sin que exista la posibilidad de que estas puedan negar el ingreso; y
 - c. Que una norma avale la posibilidad discrecional de un Gobierno de disolver una organización cuando, por ejemplo, realice incidencia en políticas públicas o alterar la paz pública.
5. Que la Comisión preste especial atención a los casos de líderes sociales, dirigentes indígenas, defensores de derechos humanos y de la naturaleza, periodistas y ciudadanas y ciudadanos perseguidos, que han sido enjuiciados y sentenciados por ejercer sus libertades, para que oportunamente se les otorgue medidas cautelares para preservar su integridad personal y sus derechos fundamentales.

Hacemos también el pedido para que la Honorable Comisión tramite de manera expedita los casos relativos a violaciones a la libertad de expresión y asociación, a fin de que se repare de manera integral a las víctimas de dichas violaciones y el Estado adopte las medidas necesarias de no repetición.

Finalmente, queremos alertar a la Comisión por los posibles actos de hostigamiento y amenazas de las que podemos ser objeto por comparecer el día de hoy a esta audiencia como ha ocurrido en ocasiones anteriores. En este sentido solicitamos a la Comisión que inste al Estado a respetar plenamente lo establecido en el artículo 61 del Reglamento de la CIDH.

Muchas gracias.

CAPÍTULO VI

**EL CIERRE DE LA FUNDACIÓN
PACHAMAMA:
LA PRIMERA VÍCTIMA**

La discrepancia con Correa no va más...

Por Jean Cano, en la revista digital Plan V, 09 de diciembre de 2013



La Fundación Pachamama fue disuelta el cuatro de diciembre. Atrás quedaron 16 años de trabajo sobre los derechos ambientales en el Ecuador. Foto: Gianna Benalcázar.

El cierre de la Fundación Pachamama⁴⁸ abre una nueva etapa en el debate de las políticas públicas. Una en la cual los criterios que discrepan con el poder son silenciados. Los afectados dicen que los derechos constitucionales de libertad de asociación y expresión son vulnerados por el gobierno de Rafael Correa.

Quien dio el golpe con la lanza es un indígena amazónico. Belén Páez asegura que ese acto será asumido por ese líder ashuar, quien no tiene relación con Pachamama.

En el piso 12 del edificio Century, en la avenida De los Shyris y Bélgica, está el sello en la puerta. Dice que la Fundación Pachamama está disuel-

48 La Fundación Pachamama, disuelta mediante el Decreto 16 el 4 de diciembre de 2013, expuso su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington, el 28 de marzo de 2014. Ante la CIDH, esta fue la segunda audiencia sobre el derecho de libre asociación en Ecuador (<http://decreto16.wordpress.com/2014/03/31/audiencia-cidh-decreto16-libertaddeexpresion/>). La primera fue en octubre de 2013 y los pedidos de las organizaciones se encuentran en este libro. El Estado no se presentó en ninguna de las dos diligencias.

Quien dio el golpe con la lanza es un indígena amazónico. Belén Páez asegura que ese acto será asumido por ese líder ashuar, quien no tiene relación con Pachamama.

ta, en letras negras y enormes. El gobierno lo hizo por medio del Ministerio del Ambiente. El cuatro de diciembre finalizaron 16 años de defensa de los derechos de la naturaleza y, últimamente, la oposición a las políticas petroleras y mineras estatales para obtener más recursos. Ellos creían que esa no es una vía para buscar el progreso, sino de destrucción de la Amazonía. En el Acuerdo 125,

del Ministerio del Ambiente, se dispone la disolución de esa organización. Lo hace pese a que ese documento, firmado por Juan Guña Pilataxi, coordinador General Jurídico de esa cartera de Estado, inicia citando garantías de la Constitución... El artículo 66, numeral 13, reconoce y garantiza a las personas: "El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse de forma libre y voluntaria". A pesar de ello, el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, el Decreto 16, abre la posibilidad de la disolución de cualquier organización...

Dos causales fueron utilizadas en contra de Pachamama, sin que sus directivos tengan la posibilidad de defenderse en un proceso administrativo o judicial. El Decreto 16 abre la posibilidad al gobierno para disolver o liquidar una organización, de oficio o por una denuncia, si se desvían de sus fines y objetivos para los cuales fue constituida y por dedicarse a actividades de política partidista, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado, que afecten la paz pública. Eso precisamente dice el sello colocado en la puerta de las oficinas de Pachamama. Ese era uno de los mayores temores de las ONG, gremios y movimientos sociales, en especial de los indígenas. En varios foros advirtieron de la posibilidad de ser disueltos por el Decreto 16. Interpusieron demandas de inconstitucionalidad que no han tenido resultados. Incluso llevaron su reclamo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Washington. Allí Carlos Pérez Guartambel, líder de Ecuarrunari, dijo que ese reglamento emitido por Rafael Correa atenta contra el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

Uno de los motivos que señala el Ministerio del Ambiente es lo que contiene el informe del viceministro del Ministerio del Interior, Javier Córdova. Él solicitó la disolución inmediata de la Fundación por los hechos del 28 de noviembre. Ese día, dice un documento anexo al pedido de Córdova, ocurre-

ron hechos de violencia luego de la apertura de ofertas para 13 bloques hidrocarburíferos. “Un grupo de pseudoactivistas representantes de las organizaciones Pachamama y La Hormiga iniciaron una violenta protesta, atentando contra el orden público y la integridad física de los asistentes”. Ese informe dice que fueron agredidos el embajador de Chile, Juan Pablo Lira, y el director de la empresa Belorusneft de la República de Belarús, Andrey Nikonov.

Pero Belén Páez Cano, directora de Pachamama hace 10 años, dice que eso es falso. “Estamos en contra de esos argumentos, tene-

mos una línea de trabajo que difiere de esto. Somos una organización que promueve políticas públicas para la implementación de los derechos de la naturaleza. Hemos sido una de las organizaciones que acompañó el proceso del artículo 74 de la Constitución para el reconocimiento de los derechos de la naturaleza”, dice frente a la puerta con el letrero que justifica el cierre.

La Secretaría de la Comunicación de la Presidencia ha presentado un video en que se ve a varios manifestantes reclamando y siguiendo a esas dos autoridades. Hay insultos. Y, casi al final de la propaganda, se observa que a uno de ellos le golpean con una lanza en la cabeza cuando ya era retirado de un centro comercial de Quito por la Policía. Es un indígena amazónico. Belén Páez asegura que ese acto será asumido por ese líder ashuar, quien no tiene relación con Pachamama.

Sin embargo, Páez cree que el tema de fondo es que la 11 ronda petrolera fue un fracaso. De 13 bloques para licitarse, menciona, únicamente lo concretaron con 3. Y denuncia. “No hay tales reservas en esa zona. El Ecuador tiene una necesidad enorme de repensar su futuro económico y esa es la discusión que está de por medio junto con la implementación de los derechos humanos y la búsqueda de alternativas a un nuevo modelo de desarrollo. Para eso es nuestra presencia. De eso se trata Fundación Pachamama”.

En esa línea, Páez cree que el cierre también está relacionado con el trabajo de la defensa de los territorios indígenas de la Amazonia en la CIDH. El 28

El cierre tuvo repercusión internacional.

Organizaciones, como Human Rights Watch, criticaron el acto de disolver a Pachamama. Fundamedios emitió un comunicado firmado por 11 organizaciones ecuatorianas en que advierten la arbitrariedad del cierre.

de octubre pasado, junto a Instituto Regional de Derechos Humanos, la Fundación Centro Lianas, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica, la Red Jurídica Amazónica, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana y representantes del pueblo Kichwa de Sarayaku, denunciaron al Estado por la vulneración al derecho a la consulta previa precisamente en los territorios de la 11 Ronda Petrolera.

“A mi forma de ver puede ser uno de los motivos. Nosotros hemos acompañado el caso Sarayaku en los últimos 10 años. Este caso ha tenido una decisión favorable y exige al Estado a cumplir el procedimiento: una consulta previa, libre e informada, con consentimiento y de buena fe en las comunidades indígenas. Y nuestra presencia en la CIDH fue para presentar una acción legal de inconstitucionalidad de la consulta previa supuestamente realizada en territorios de la 11 Ronda Petrolera, en territorios achuar, shuar, kiwchua y zápara”, explica la defensora de los derechos de la naturaleza. Otras organizaciones, como Cedes y Acción Ecológica, mostraron su solidaridad a Pachamama por el cierre. Esperanza Martínez, fundadora y dirigente de la ONG Acción Ecológica, dice que el cierre muestra una acción sistemática. “A ojos del gobierno toda la gente que disiente de sus políticas está atentando contra la paz. Yo diría que él debería leer el plan nacional de desarrollo, del Buen Vivir, y ver que es una prioridad el dejar el crudo en el subsuelo”, indica Martínez.

Y ella critica duramente el Decreto 16. Acción Ecológica ha incidido en la política pública ambiental por más de 30 años. Ese es el rol de la ONG asegura Martínez. Y por eso asegura que el Decreto 16 es una “cosa traída de los cabellos”. Lo dice el mismo día que fue disuelta Pachamama y había el rumor del cierre de su organización. Ellos se declararon en vigilia permanente de las instalaciones, al norte de Quito. “Todos los seres humanos intervenimos en política al hacer y al no hacer. Acción Ecológica es una organización cuyos fines se cumplen. Nuestro fin es defender el medio ambiente, el papel es evitar que haya destrucción ambiental, evitar las condiciones con las que someten a las comunidades locales; condiciones tan difíciles de vida”. Es pensar diferente. Y ese es un derecho, menciona Belén Páez. “Tenemos el derecho a participar, a tener espacios de diálogo, a resistir. Resistir es una palabra que es muy buena y que describe muy bien que el debate, la presencia, la protesta son buenas si son pacíficas”. Y anuncia cuál será el camino a seguir de las ocho personas del staff de la Fundación: “No vamos a dejar de hacer, al contrario vamos a ajustar nuestras posturas para hacer lo que hacemos: defender los derechos y generar un debate que tiene que ser escuchado. No se pueden cerrar las cortinas ante el consumo de los combustibles fósiles”.

El cierre tuvo repercusión internacional. Organizaciones, como Human Ri-

ghts Watch, criticaron el acto de disolver a Pachamama. Fundamedios emitió un comunicado firmado por 11 organizaciones ecuatorianas en que advierten la arbitrariedad del cierre. “Esto ocasiona, como ha ocurrido en este caso, que toda manifestación de protesta, toda acción de resistencia social que cuestione las políticas públicas o decisiones estatales, la promoción y defensa de derechos humanos y de la naturaleza, el ejercicio del derecho a la resistencia, entre otros, termine en la criminalización de activistas y la desaparición de organizaciones sociales”, dice el documento. Luego de la desaparición de la Fundación, todos los miembros de organizaciones ambientalistas que están en la línea de Pachamama y de Acción Ecológica se declararon Yasunidos. Con eso intentarán seguir con la recolección de firmas para que se realice la consulta popular acerca de la explotación del Yasuní ITT y proteger a las comunidades indígenas que están en esos bloques petroleros. Lo harán pese a que el Decreto 16 pesa sobre sus cabezas... con esa posibilidad de desaparecerlos en este régimen.

Belén Páez: **‘Deja un precedente el cierre de Pachamama’**

*Por Santiago Estrella, en diario El Comercio,
24 de diciembre de 2013*



Belén Páez, presidenta de la Fundación Pachamama. Foto: Patricio Terán / EL COMERCIO

¿Cómo evalúa el seguimiento que han dado los medios sobre la disolución de la Fundación Pachamama?

Los medios han tenido un acercamiento de lo que ha ocurrido con la Fundación Pachamama y con lo que está ocurriendo con la sociedad civil en general. Es alentador que haya espacios que de alguna manera tienen un efecto y un impacto para las organizaciones de la sociedad civil.

Pero cuando se promulgó el Decreto 16, no hubo mayor reacción de organizaciones.

Esa es una respuesta que todas las organizaciones de la sociedad civil deberían dar en su oportuno momento. Lo que quisiera mencionar es que

nosotros nos mantenemos en la postura de rechazo sobre el decreto que se usó en contra de la Fundación Pachamama porque nos parece una resolución injusta; no nos dieron el derecho a la defensa ni hubo notificación previa para irnos preparando para los acontecimientos.

¿Eso quiere decir que ustedes protestan solo cuando se les aplicó el decreto, pero no cuando se lo promulgó?

Nosotros no participamos en ninguna protesta. Sí aportamos a las discusiones. Podemos decir que una vez que se la ha hecho efectiva, la hemos rechazado.

¿No es un poco tarde?

No puedo responder esa pregunta. Estábamos encaminados a la aplicación de nuestra planificación dentro del marco de la ley.

¿Imaginaron que el Decreto 16 les llegaría a ustedes?

La Fundación siempre ha cumplido sus objetivos para los que ha sido creada. No estamos por encima de las leyes. Creemos en los postulados establecidos en la Constitución, pero tenemos una diferencia en temas específicos como la XI Ronda Petrolera. Ahí se violenta algunos derechos colectivos referidos a la consulta previa.

Ustedes apoyaron la Constitución, en la que se defiende los derechos de la naturaleza.

Es cierto. En el 2008 participamos activamente en la inclusión de la naturaleza como sujeto de derecho. Gracias a esta alianza con otras organizaciones logramos ser el primer país del mundo cuya Constitución la contempla.

Cuando se legitima un artículo de la Constituyente, ¿por extensión se legitima a toda la Constitución?

No puedo contestar esa pregunta. Sí puedo decir que Pachamama ha sido totalmente independiente, no hemos participado en política partidista. Nuestra actividad es propia de las organizaciones que están monitoreando los derechos humanos, de la naturaleza; hemos enfocado nuestros esfuerzos y recursos para el mejoramiento de las condiciones en la Amazonía.

Cuando se habla de DD.HH., hay un ‘hacer político’ que el Gobierno condenó.

En una sociedad democrática, todos somos sujetos políticos. De hecho, las organizaciones indígenas y de la sociedad civil se juntan para promover e implementar políticas. Hay fortalecimiento de los procesos organizativos, a la exigibilidad y a la defensa de los derechos colectivos y territoriales.

¿Fueron tan idealistas como para creer que con la Constitución se iba a respetar la naturaleza sin miramiento a las riquezas que están bajo el suelo amazónico?

No imaginábamos que iba a suceder y por eso lo rechazamos.

¿Y qué van a hacer ahora?

Vamos a impugnar el decreto ante el Ministerio del Ambiente.

¿Van a apelar a la misma instancia que los condenó?

En el marco legal la impugnación tiene que ser hecha de esta forma. Porque el Acuerdo Ministerial 125 que nos disuelve es la instancia que emite esta extinción. Hemos presentado acción de apelación y en 15 días, según la ley, deberían darnos esa respuesta.

Hoja de vida

¿Quién es? Es la presidenta de la Fundación Pachamama, que trabaja en proyectos de desarrollo de los pueblos del sur de la Amazonía.

Su punto de vista. Luego de apoyar la Constitución en lo referente a los derechos de la naturaleza, desde Pachamama creen en ella, pero mantienen diferencias con la XI Ronda Petrolera porque se violenta algunos de los pueblos amazónicos como la consulta previa.

¿Y si no es favorable?

Recurriríamos ante la justicia civil para una instancia de protección. Y si no, tendremos que recurrir a la justicia internacional. Estamos esperando del 2 al 6 de enero.

En otros medios de comunicación se los vincula con ideólogos estadounidenses...

Desde hace 16 años hemos trabajado con fondos de distintas agencias de Europa y EE.UU., principalmente de nuestra organización hermana, The Pachamama Alliance, que es una organización de la sociedad civil, que recibe fondos de individuos y filántropos, que creen en la posibilidad para mantener a los bosques tropicales y preservar los pueblos ancestrales. De ahí vienen nuestros fondos.

¿Cuál es su presupuesto?

Manejamos no más de USD un millón por los últimos 10 años. El 25% va para gastos administrati-

vos y de consultoría. Y el resto se dedica a la implementación de los planes de trabajo.

¿Tuvieron apoyo de Usaid?

No. Jamás hemos recibido dinero de Usaid. Las organizaciones reconocen su debilitamiento, no solo por el decreto sino también por su inacción. Pachamama ha reaccionado inmediatamente ante la aplicación del Decreto 16. Se convierte en el precedente histórico de su aplicación y sirve como precedente para las demás organizaciones.

¿Quién sigue?

Columna de Julio Echeverría, publicada en diario El Comercio el 8 de diciembre de 2013

La disolución de Pachamama, organización ambientalista posicionada contra el extractivismo petrolero, da una señal de grave amenaza a las libertades políticas en el país. Muestra que el modelo político neodesarrollista y la propuesta del “cambio de matriz productiva” exigen de un disciplinamiento social que no puede dejar resquicios para la protesta y la disidencia.

Está claro que el Régimen no está dispuesto a que sus planes de profundizar el extractivismo, ampliar la frontera petrolera y promover la minería a gran escala se detengan frente a protestas ecologistas, resistencias indígenas, o llamados al respeto de los derechos humanos por parte de organismos nacionales o internacionales. Hay mucho en juego: su visión de desarrollo de ‘estatismo a ultranza’ requiere de un flujo creciente e indetenible de recursos, que, paradójicamente, solo pueden provenir de la explotación de petróleo y minerales.

El Plan de Desarrollo funciona aquí como una doctrina impuesta sobre toda la sociedad, que puede tanto alinear la gestión de gobierno como sustentar ataques contra quienes, supuestamente, cuestionan sus objetivos. De nada sirve que el Plan incluya encendidas y radicales proclamas que anuncian la superación del capitalismo consumista y depredador. De nada sirve la exaltación de los “derechos de la naturaleza” que la Constitución incluyó en un gesto de retórica vanguardista. Sospechosamente, la institucionalidad prevista para exigir la aplicación de esos preceptos se debilita o abiertamente se alinea con el Régimen. Ningún funcionario ni juez que tenga en estima su cargo, estaría dispuesto a admitir una causa o a dar la razón a quienes se posicionen en contra del proyecto oficial.

Otra vez, la desproporción de las sanciones tiene la intención de sentar precedentes y dar un mensaje disuasivo a quienes pretendan contradecir al líder. Finalmente, se pone a funcionar el Decreto Ejecutivo 016, diseñado para silenciar las voces sociales expresadas a través de las organizaciones de la sociedad civil.

La lógica del modelo empieza a traslucir su inconsistencia al apostar el cambio de la matriz productiva sobre la exclusiva variable de la sobreexplotación de la renta de la naturaleza. Visto en estos términos, al Régimen no le queda otra opción o salida que apostar a ultranza por el extractivismo, y

asumir los costos sociales y ambientales que ello comporta, lo que explica la creciente deriva autoritaria de la cual se reviste el modelo para blindarse de toda posible resistencia.

Desde el retorno a la democracia, no se había generado un ambiente tan hostil a la protesta social, ni en los peores momentos del autoritarismo de derecha. Seguramente, ahora se estarán midiendo los efectos de esta decisión sobre la opinión pública para definir los siguientes movimientos del Régimen: se propina el golpe definitivo sobre aquellas organizaciones que vienen impugnando sistemáticamente el discurso oficial, o se opta por un repliegue estratégico hasta encontrar una oportunidad más propicia.

¿Quién sigue?

CAPÍTULO VII

DEMANDAS CONTRA EL DECRETO 16

Acción de protección presentada por Fundamedios

Señor juez de instancia constitucional de Pichincha

CÉSAR RICAURTE, ecuatoriano, mayor de edad, de estado civil casado, Director de la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios, FUNDAMEDIOS, con domicilio en esta ciudad de Quito, por mis propios derechos y por los que represento de FUNDAMEDIOS, ante usted comparezco y atentamente formulo la presente demanda de ACCIÓN DE PROTECCIÓN, en contra del Economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República de Ecuador, en cuanto Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública, expidió el Decreto Ejecutivo conteniendo un reglamento que afecta mis derechos fundamentales y los de mi representada.

ANTECEDENTES

El día 26 del mes de abril de 2007, el Ministerio de Bienestar Social, mediante acuerdo ministerial No 267, aprobó y autorizó el funcionamiento de la Fundación Andina para la Observación y estudio de Medios, que en el artículo 10 de su estatuto establece las facultades de la organización.⁴⁹ Mi representada se encuentra en plena actividad, debidamente supervisada por el Ministerio de Inclusión Económica y social MIES, organismo ante el cual presentamos anualmente un informe detallado de nuestras actividades.

49 El artículo 10 del Estatuto de Fundamedios dispone como objetivos de la Fundación: Promover y fomentar la reflexión de la realidad social del país a través de los medios de comunicación. Impulsar un nivel profesional en el periodismo que se refleje en los temas sociales. Contribuir al mejoramiento de los medios de comunicación, mediante un mecanismo de monitoreo social. Fomentar el desarrollo, la producción de pensamiento, la reflexión, producción de teoría y la elaboración de investigaciones de coyuntura relacionadas con el objetivo general. Establecer convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras para el cumplimiento del objetivo general. Capacitar a sus beneficiarios de manera permanente en actividades sociales. Desarrollar e integrar programas de asistencia profesional para los comunicadores sociales. Gestionar, canalizar y poner a disposición programas relacionados con la comunicación social. Celebrar y suscribir contratos civiles y demás transacciones que sean necesarios para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Fundación en general. Promover la reflexión y la investigación en la comunicación social. Monitorear los contenidos de los medios de comunicación e incentivar las acciones de defensa de los derechos a informar y ser informados. Realizar las demás operaciones y actos permitidos por la Ley.

LA ACCIÓN QUE GENERÓ LA ANULACIÓN DE MIS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y DE MI REPRESENTADA

Mediante Decreto Ejecutivo No. 16, de Junio 4 de 2013, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 19 del 20 Junio del mismo año, el Sr. Economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República, expidió el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, manifiestamente inconstitucional, conculcando y anulando mis derechos humanos y de la organización que represento, establecidos en la Carta Suprema que rige al Ecuador, como lo paso a determinar.

DERECHOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS

El reglamento en su totalidad contiene violaciones reiteradas a mis derechos fundamentales, pero, en mérito a lo sumario del procedimiento que corresponde, me permito destacar los artículos de mayor gravedad, en particular, el artículo 1 del Reglamento en mención que vulnera el 61 de la Constitución de la República, de manera especial, sus numerales 2; y 5, pues impiden a mi representada participar en los asuntos de interés público para fiscalizar los actos de Estado. Así también, se quebranta el artículo 66 de la Carta Suprema, en sus numerales 5; 6; 13; y, 16, pues el reglamento limita el libre desarrollo de nuestra fundación, nuestro derecho a expresar nuestras opiniones; el derecho de asociación libre y voluntaria, e incluso, el derecho a la libertad de contratación.

Pero, de manera particular el inconstitucional artículo y todo el contenido del reglamento, transgrede groseramente el artículo 95 de la Constitución Ecuatoriana, que establece que, los ciudadanos en forma individual y también colectiva, participarán de manera protagónica en el control popular de las instituciones del Estado, y reconoce dicha participación como un derecho. La norma en mención se ha desarrollado en el art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que manifiesta que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se regirá por algunos principios, entre ellos, por el de **autonomía**, que se define como independencia política y autodeterminación de la ciudadanía para participar en los asuntos de interés público. También se define entre estos principios de participación, en estricto desarrollo de la Constitución, el **pluralismo**, que es el reconocimiento a la libertad de pensamiento, expresión y difusión de las diferentes opiniones, ideologías políticas, sistema de ideas y principios, en el marco del respeto a los derechos humanos, sin censura previa.

En el Reglamento expedido por el Ejecutivo se soslayan todos estos principios y normas constitucionales que informan el Estado Social de Derechos y a la Participación Ciudadana, pues, tal derecho pasa a ser reglado, direccionado y controlado por el Estado, afectando la autonomía y pluralismo consubstanciales al mismo.

Si bien es cierto, que en el párrafo séptimo de la parte considerativa del Decreto, se deja abierta la posibilidad para que las organizaciones sociales que no desearan obtener personería jurídica puedan actuar como organizaciones de hecho, al carecer de reconocimiento por parte del Estado, aquellas sufrirían una evidente pérdida de representatividad.

Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento homologa las veedurías y observatorios como instrumentos de Participación Ciudadana, con organizaciones que provendrán del sector público; esto es, el mismo Estado vigilando sus actos, lo cual pervierte las normas de rango constitucional en que se fundamenta la participación ciudadana para ejercer el control y fiscalización de los actos del Estado.

En cuanto al contenido del artículo 26 del Reglamento contempla una serie de causales, que se prestan por su ambigüedad a interpretaciones extensivas o arbitrarias, en particular su numeral 7 que impone como causal de disolución de las organizaciones sociales la afectación a la paz pública, concepto por demás subjetivo que estaría sujeto a laxas interpretaciones de los funcionarios públicos, lo que evidentemente afecta el artículo 82 de la Constitución que garantiza el derecho a la seguridad jurídica, fundamentada en el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas claras, así como también se quebranta el artículo 84 de la Constitución pues el reglamento no se adecúa formal y materialmente a los derechos previstos en la constitución y en los tratados internacionales.

Respecto de la grave afectación que significa quebrantar el artículo 82 de la Constitución, me permito recordarle a la judicatura, que el Jurista Gustavo Ariel Kaufman, concibe la seguridad jurídica de la siguiente manera: “La seguridad jurídica se logra por la certidumbre y confianza en el Derecho y por medio del Derecho. La seguridad jurídica, según la ha configurado el Tribunal Constitucional español, es la suma de una serie de factores, entre ellos: la certeza, la legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de lo no favorable, la prohibición de la arbitrariedad; sobre estos factores se funda la seguridad jurídica y confiere a la sociedad: orden, justicia, equidad e igualdad en libertad”.

Para el presente caso, se ha violado mi derecho y el de mi representada a la seguridad jurídica, pues de manera arbitraria se ha expedido un reglamento que afecta retroactivamente al mismo, reglamento que colisiona abierta-

mente con diversos artículos relacionados a los derechos fundamentales que establece la Constitución Ecuatoriana, lo que vuelve al documento que comentamos en contrario a la Constitución y sin ningún valor jurídico.

Otro principio normativo constitucional, del cual mi representada y quién suscribe la presente acción somos titulares, es el contemplado en el numeral 8 del artículo 11 de la Carta Suprema, que garantiza la progresividad de los derechos y la inconstitucionalidad de toda acción de carácter regresivo, y el reglamento, obviamente, disminuye y anula injustificadamente el ejercicio de mis derechos, que los hemos venido accionando desde.....

Otra disposición que es menester señalar, es la contenida en el numeral 10, del artículo 7 del Reglamento, cuyo contenido obliga a las organizaciones sociales a permitir el ingreso de personas ajenas a su constitución, con sólo afirmar aquellas que realizan actividades relacionadas con el objeto de la organización a la que aspiran ingresar, remarcando dicho artículo que no se podrá negar el derecho de ingreso, lo cual obviamente afecta el artículo 66, numeral 13 de la Constitución que garantiza el derecho de asociación libre y voluntaria.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES QUE GARANTIZAN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

El Derecho de asociación se encuentra consagrado en los principales instrumentos internacionales de protección de derechos humanos suscritos por el Ecuador. Así, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁵⁰, el artículo 16 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH)⁵¹, el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵² contienen disposiciones generales encaminadas a

50 **Artículo 22.** 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 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. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía

51 **Artículo 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. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

52 **Artículo 20:** 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

proteger el derecho de todas las personas de reunirse y asociarse libremente y pacíficamente.

Este derecho supone una doble obligación para el Estado. Por un lado establece una obligación de permitir que las personas puedan conformar grupos o asociaciones con fines pacíficos y en asuntos de diversa índole, y por otro lado, impone al Estado la obligación de no forzar a ninguna persona a pertenecer a una asociación en contra de su voluntad. Lo anterior también se extiende a una prohibición de imponer a las asociaciones y grupos previamente constituidos a recibir a integrantes en contra de su voluntad.

Así, la libertad de asociación se consagra como un derecho fundamental de naturaleza inalienable e irrenunciable, excluyendo la posibilidad de que sea tratada como un servicio o bien de propiedad o administración Estatal.

Aunque los instrumentos y la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos reconocen que el derecho a la asociación no es de naturaleza absoluta, y que su ejercicio puede ser restringido en casos excepcionales por parte del Estado, se ha establecido también que cualquier restricción debe estar precedido ciertas condiciones para ser compatible con las obligaciones en materia de derechos Humanos. Se trata de un test tripartito bajo el cual se analiza cualquier medida tendiente a modificar el ejercicio y alcance de estos derechos, a saber: legalidad, proporcionalidad y necesidad en una sociedad democrática.

El requisito fundamental para restringir el ejercicio de derechos humanos es que ello se realice en aplicación de una ley previamente existente al momento de restringir del derecho. No obstante, no cualquier norma satisface el requisito de legalidad, sino solo aquellas normas emanadas del Legislativo –leyes, en su sentido estricto– que hayan sido discutidas y aprobadas mediante un proceso democrático en el que, al menos en teoría, haya existido participación y debate ciudadano.

En este sentido, los tribunales regionales de derechos humanos han sostenido de manera reiterada que una norma infralegal no satisface el requisito de legalidad para restringir derechos fundamentales, pues no ha seguido el proceso democrático constitucionalmente establecido para regular este tipo de asuntos. En el caso que nos ocupa, la limitación al ejercicio del derecho a la libre asociación y el establecimiento de sanciones correlativas por el ejercicio de este derecho a través de un Decreto Ejecutivo emanado del Presidente de la República sin el debate ciudadano correspondiente, constituye una violación al principio de legalidad, *condición sine qua non* para que exista un efectivo respeto a los derechos fundamentales y una restricción legítima y compatible con las obligaciones internacionales del Estado a los mismos.

El principio de legalidad mencionado supra no se agota en el proceso de adopción de la norma mediante la cual se restringen derechos fundamentales, esto es, mediante la existencia de una ley en su sentido formal. El requisito de legalidad afecta también a la ley en su sentido material, en el sentido de que el contenido de la misma debe ser compatible con el fin y el sentido general de las obligaciones en materia de derechos humanos, garantizando a los ciudadanos que se someten a ellas la seguridad jurídica necesaria para desarrollarse y ejercer sus derechos libremente. En este sentido, es imperativo que las normas mediante las cuales se vaya a restringir un derecho estén redactadas con suficiente claridad, de tal suerte que se evite otorgar a la autoridad pública facultades discrecionales exorbitantes sobre el ejercicio de derechos fundamentales.

En este sentido, el Decreto N°16, contiene normas sancionatorias redactadas de manera excesivamente abierta y ambigua, destinadas a regular la capacidad de las organizaciones de legalizarse y de existir jurídicamente, afectando necesariamente el derecho de asociación de quienes pertenecen a ellas. La excesiva amplitud de estas normas llevaría en la práctica, a que la autoridad competente pueda restringir el derecho de asociación de personas y grupos sin contar para ellos con requisitos y parámetros claramente definidos, lo cual constituye, a todas luces, una violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad mencionado en este párrafo.

El segundo requisito para que una restricción sea compatible con las obligaciones estatales con el derecho a la libre asociación, es que la medida persiga un fin legítimo. En este sentido, y de modo general, la regulación de las actuaciones de las ONGs es un fin legítimo que per se no contraría los estándares internacionales de derechos humanos. La incompatibilidad de una restricción está entonces, a la proporcionalidad de la medida en relación con el fin que se pretende conseguir.

Así, el tercer requisito que una restricción impuesta al ejercicio de un derecho sea proporcional al fin que la misma persigue. En este sentido, las medidas adoptadas para regular el ejercicio de un derecho no deben ser de tal magnitud que por su severidad generen un efecto intimidatorio en el resto de ciudadanos, o que mediante tal restricción, se menoscabe el sentido natural del derecho, volviéndolo nugatorio en la práctica.

En materia de regulación de asociaciones de la sociedad civil, los tribunales regionales de derechos humanos han reconocido la facultad Estatal de establecer leyes mediante las cuales se regule los procedimientos de constitución, registro y operación de corporaciones, fundaciones y ONGs. No obstante, han determinado que el registro no debe ser una condición absoluta para su existencia y operación, quedando a criterio de sus miembros la

decisión de regularizarse o no. Ello, porque la manera de ejercer el derecho de asociación debe ser decidido finalmente por las personas, y no debe estar enteramente sujeta a la capacidad del Estado de concederlo o negarlo.

En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha advertido que en muchos casos, la excesiva discrecionalidad y ambigüedad en las normas que establecen requisitos regulatorios para ONGs en general son incompatibles con el derecho a la libre asociación, y que en la práctica ha generado rechazos y negativas arbitrarias o incompatibles con ese derecho. A pesar de que los tribunales regionales en materia de derechos humanos han reconocido la facultad estatal de regular el ejercicio del derecho de asociación con el fin de asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad ciudadana, han advertido que los casos de no concesión o disolución de fundaciones y ONGs deben ser tratados de manera excepcional, y solo cuando las acciones de éstas constituyan llamados concretos de incitación a la violencia o al desconocimiento o desprecio por principios democráticos. Independientemente de lo chocante, molesto o contrario al pensamiento oficial que ciertos pronunciamientos o acciones de una ONG puedan parecerle al gobierno, e incluso si sus demandas son ilegítimas ante sus ojos, estas acciones son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y por ende no pueden ser pretexto para que un grupo de personas sea impedido de asociarse.

En particular, aquellas asociaciones que promueven una transición democrática a otro gobierno, apoyan a la oposición o realizan actividades de protección y promoción de derechos humanos mediante fiscalización y observancia a las gestiones del gobierno han sido catalogadas como especialmente protegidas bajo el derecho a la libre asociación.

Igualmente, la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos ha indicado que cualquier medida administrativa mediante la cual se restrinja el ejercicio de derechos fundamentales debe ser susceptible de revisión a nivel jurisdiccional, para lo cual las leyes de cada Estado deben contar con procedimientos claros y reglados que sirvan para que quien crea que su derecho de asociación ha sido vulnerado por la autoridad, tenga la posibilidad de hacer exigible este derecho ante tribunales competentes.

En los últimos años, el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado el concepto de la defensa y promoción de los derechos fundamentales como un derecho humano en sí mismo, que además está estrechamente vinculado al ejercicio de la libertad de asociación y la libertad de expresión, entre otros.

Así, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han indicado que “el fortalecimiento de la democracia en el hemisferio debe incluir el pleno res-

peto por el trabajo de los defensores de derechos humanos y los Estados deben garantizar las condiciones para que realicen libremente sus actividades, absteniéndose de realizar cualquier acción que limite u obstaculice su trabajo”.

En este sentido, las obligaciones estatales de garantizar el derecho de las personas a defender los derechos humanos de manera individual o colectiva no se agota en una mera prohibición de no restringir este ejercicio, sino de brindarles las condiciones óptimas para que puedan realizar sus funciones con libertad.

En particular, la CIDH ha advertido sobre las violaciones al derecho de asociación que implica la emisión de Decretos Ejecutivos o Leyes Habilitantes donde se ha regulado alguna de las facultades de acción económica de organizaciones sociales. Con respecto a los requisitos para el registro, y las facultades discrecionales excesivamente amplias del poder público impedir el registro de ONGs, la CIDH ha indicado que “cuando un Estado obstaculiza este derecho, en cualquiera de sus esferas, no sólo restringe la libertad de asociación, sino que obstruye la labor de promoción y defensa de los derechos humanos. De tal forma, cualquier acto que tienda a impedir la asociación de defensores, o de cualquier manera, hacer efectivos los fines para los cuales formalmente se han asociado, constituye un ataque directo a la defensa de los derechos humanos”.

Tanto la Comisión Interamericana como la Representante de Naciones Unidas para el Trabajo de Defensores de Derechos Humanos han identificado como violaciones recurrentes al derecho a defender derechos humanos la existencia de normas o legislación con facultades discrecionales amplias, requisitos numerosos o complicados para el registro, la existencia de procedimientos para que ciudadanos ajenos a las organizaciones puedan impugnar su existencia o su trabajo, y la obstaculización para la recepción de fondos del extranjero, entre otras.

De acuerdo a los estándares presentados supra, las disposiciones del Decreto N° 16 configuran automáticamente violaciones a estos principios:

1. Estableciendo procesos de registro y aprobación excesivamente complicados, de los cuales, en última instancia, depende el derecho ciudadano de asociarse, y por ende, coartando el derecho de manera discrecional y posiblemente arbitraria.
2. Estableciendo procesos sancionatorios a través de una norma de rango infralegal, violando el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos;

3. Estableciendo limitantes al ejercicio del derecho de asociación y al derecho a la defensa de los derechos humanos mediante las prohibiciones a los temas sobre los cuales una ONG puede trabajar, en particular aquellas referidas a sectores estratégicos de control estatal que en muchos casos, son temas relacionados a derechos fundamentales monitoreados y observados por las organizaciones de la sociedad civil;
4. Estableciendo sanciones extremas que solo contemplan la disolución como única salida a posibles transgresiones a la norma. Esta medida, de última ratio, resulta desproporcional cuando no va acompañada de mecanismos menos severos de solucionar el posible incumplimiento por parte de quienes conforman una ONG previo a decidir sobre su posible disolución.
5. No estableciendo un mecanismo judicial de revisión de las negativas de registro y cierre de ONGs, de tal suerte que nos deja en situación de indefensión frente a las posibles transgresiones de las autoridades llamadas a aplicar estas normas.
6. Mediante la imposición normativa de recibir a personas ajenas a la Fundación entre nuestros socios, aún cuando tales personas pudieran resultarnos no gratas o incluso nocivas para el cumplimiento de nuestros objetivos institucionales.

Ello es una violación al derecho de libre asociación, y constituye una disposición incompatible, innecesaria e injustificable dentro de una sociedad democrática.

PETICIÓN Y MEDIDA CAUTELAR

En virtud de los fundamentos de hecho y de derecho antes expuestos, solicito, en defensa de mis derechos constitucionales y de los de mi representada se disponga que en sentencia se declare que se han vulnerado mis derechos constitucionales, se ordene la reparación correspondiente y se ordene se deje sin efecto y se invalide jurídicamente el reglamento expedido por el Sr. Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No.16, de Junio 04 de 2013, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 19 del 20 de Junio de 2013.

Antes de resolver, ruego a su señoría, que, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disponga como medida cautelar la suspensión de la vigencia del Reglamento en cuestión.

PROCEDENCIA DE ESTA DEMANDA DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN

La presente acción de protección procede por las siguientes razones:

- a.– Porque existe violación de derechos reconocidos y garantizados por la Constitución de la República y por instrumentos internacionales de derechos humanos, tal como lo deje expuesto en párrafos precedentes;
- b.– Porque esta demanda tiene por causa una acción ilegítima de una autoridad pública no judicial, esto es, el Reglamento expedido por el Sr. Presidente de la República;
- c.– Porque no existe otro medio de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los derechos violados por la acción ilegítima en que ha incurrido el Sr. Presidente de la República.

Al respecto, y para evitar equivocadas interpretaciones de la judicatura, me permito señalar que la presente acción constitucional de protección, debe ser resuelta en un proceso de constitucionalidad, por lo que no cabe que se pudiese invocar que es competencia de la vía contenciosa–administrativa, la cual únicamente procede para decidir asuntos de legalidad, lo cual no ocurre en el presente caso, como lo sustentamos al transcribir los artículos siguientes:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

“Art. 88.– La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL

“Art. 39.– **Objeto.**– La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

Lo anterior contrasta y se diferencia con lo establecido en el literal a) del artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que establece atribuciones del Tribunal Contencioso Administrativo, literal que transcribimos a continuación:

Art.10, Literal a): “Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y de decidir acerca de su legalidad o ilegalidad”.

Como vemos no estamos accionando un acto ilegal, sino uno de carácter eminentemente de rango constitucional, por lo cual la vía pertinente es la acción ordinaria de protección. Para terminar, le recuerdo a la judicatura que el literal a) del numeral 2 del artículo 86 de la Constitución; el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen que las garantías jurisdiccionales deben ser efectivas, sencillas y rápidas, propiedades de las que carece el proceso contencioso administrativo, debido a que este proceso es sumamente complejo y porque la función de lo contencioso administrativo es tutelar la legalidad y los derechos nacidos de ésta, más no los derechos constitucionales.

En conclusión, la presenta acción de protección procede porque no existe otro medio judicial idóneo para la tutela eficaz e inmediata de los derechos constitucionales que han sido violados por la acción ilegítima del Presidente de la República al expedir un Decreto Ejecutivo que contiene un reglamento de normas violatorio de derechos fundamentales.

GENERALIDADES

En cumplimiento del artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, agrego los siguientes datos:

1. Usted señor juez, es competente para conocer de esta demanda de acción de protección, por lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley antes referida, promulgada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 52, de 22 de Octubre de 2009, y en razón de que el acto de autoridad que motiva esta demanda tuvo lugar en la ciudad de Quito;
2. Al Sr. Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado se lo notificará en el Palacio de Gobierno, situado en la Av. Chile entre Venezuela y García Moreno.
3. Declaro con juramento que, ni quien suscribe la presente demanda ni mi representada, hemos planteado otra garantía constitucional por

el mismo acto, contra la misma autoridad o con la misma pretensión procesal;

4. Los elementos probatorios que demuestran la existencia del acto ilegítimo que violó mis derechos constitucionales, se encuentran en los documentos que anexo.

Demanda de inconstitucionalidad de la Ecuarunari contra el Decreto 16

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Carlos Pérez Guartambel, doctor en Jurisprudencia, viudo, de 44 años de edad, domiciliado en la ciudad de Cuenca, en calidad de presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI⁵³, ante ustedes respetuosamente comparecemos y en debida forma presentamos la siguiente demanda de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo Número 16, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 20 de junio del 2013 titulado Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas expedido por parte del economista Rafael Correa, presidente de la República del Ecuador, en ejercicio del derecho consagrado en el Art. 439 de la Constitución de la República y Art. 77 y 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional formulamos la demanda en los siguientes términos:

1.- La designación de la autoridad ante quien se propone

De conformidad al Art. 436 de la Constitución de la República, y el Art. 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional, la Corte Constitucional, a través de los señores Jueces, son las autoridades competentes para conocer y resolver esta demanda de inconstitucionalidad que presentamos.

2.- Los nombres completos, números de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de las personas demandantes

Son los antes indicados.

⁵³ Conforme los nombramientos que adjuntamos

3.- Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso

El Órgano emisor de la disposición legal cuya inconstitucionalidad demandamos es la Función Ejecutiva representada por el señor economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República del Ecuador, quien expidió el Decreto Ejecutivo Número 16, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 con fecha 20 de junio del 2013 (Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas).

4.- Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales

Las disposiciones del Decreto Ejecutivo Número 16, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 con fecha 20 de junio del 2013, (Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas) cuya inconstitucionalidad demandamos son las siguientes:

Art. 1.- Objeto. “El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales SUIOS, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad”.

Art. 2.- Ámbito. El presente reglamento rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos que en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización lícita de la sociedad, para las entidades u organismos competentes del estado para el otorgamiento de personalidad jurídica para las ONGS extranjeras que realizan actividades en el Ecuador y para quienes administren documentación información o promuevan la participación y organización lícita de las organizaciones sociales.

Art. 3.- Definición. “Para efecto del presente Reglamento, organizaciones sociales se definen como el conjunto de formas de organizativas de la sociedad, a través de las cuales las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos tiene derecho a convocarse para constituirse en una agrupación humana organizada, coordinada, estable, con el propósito de interactuar entre sí y emprender metas y objetivos lícitos para

satisfacer necesidades humanas, para el bien común de sus miembros y/o de la sociedad en general, con responsabilidad social y en armonía con la naturaleza, cuya voluntad, se expresa mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros y se regula por normas establecidas para el cumplimiento de sus propósitos”.

Art. 5.– Tipos de Organizaciones. “Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir:

1. Corporaciones;
2. Fundaciones
3. Otras formas de organización social nacionales y extranjeras; y,
4. Organizaciones con fines de gestión o control social; constituidas por instituciones o funciones del Estado, que solicitaren la incorporación al sistema”.

Derechos y obligaciones de las organizaciones sociales

Art. 6

N.1. Obtener el certificado de existencia emitido por el RUOS.

N.3. Acceder a través del portal web del SUIOS la documentación e información pública de su organización y demás organizaciones con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.

Art. 7

N.2. Organizar sistematizar y conservar todo tipo de documentación e información generada durante su vida organizacional.

N.3. Entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este reglamento en forma completa y clara incluyendo la que se genera en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social.

N.6. Registrar durante el último trimestre cada año en el portal del SUIOS la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior incluyendo la fuente de financiamiento.

N.7. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año o por petición formal de una tercera parte o mas de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del periodo de sus funciones aun cuando estas hubieren finalizado.

N.10. Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional, gremial ocupacional o profesional específicas relacionadas directamente con la naturaleza y o los fines de la organización tienen el interés legítimo de participar en ella. Las organizaciones que teniendo carácter territorial o siendo únicas en su territorio no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo a participar en ella.

Art. 8

N. 5. Administrar y manejar en forma eficaz y eficiente la documentación e información de las organizaciones sociales, manteniendo la seguridad y confidencialidad de conformidad con la constitución y la ley.

N. 6. Promover procesos de acompañamiento a las organizaciones sociales para facilitar su reconocimiento, legalización, fortalecimiento participación en asuntos de interés público y apoyar la creación de nuevas organizaciones.

N. 8. Notificar a los ministerios respectivos cuando las organizaciones incumplan sus objetivos u obligaciones. Incurran en prohibiciones o causales de disolución a fin de que se adopten los correctivos necesarios.

Art. 12. Clases de organizaciones, las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar se encuentran facultadas para constituir corporaciones fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación con fines pacíficos.

Art. 13. Corporaciones. Son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa estable y organizada conformada por un número mínimo de cinco miembros expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada en la institución competente del Estado de conformidad con la ley y el presente reglamento.

Art. 17.5

N.1. Las organizaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 (cuatro cientos dólares de los Estados Unidos de América).

N.2. Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4000.

Art. 26.- Causales de disolución. *“Son causales disolución de las organizaciones sociales constituidas bajo este régimen, las siguientes:*

N.7. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los parti-

dos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa de Estado o, que afecten a la paz pública;

5. Fundamento de la pretensión, que incluya:

a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance

Los artículos del Decreto Ejecutivo No.16, que demandamos la inconstitucionalidad, porque contravienen e infringen expresamente las siguientes disposiciones constitucionales.

Art. 1. “El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico...”.

Art. 3. “Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la constitución y en los instrumentos internacionales...
2. Fortalecer la unidad en la diversidad..”

Art. 10. “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los Instrumentos internacionales”.

Art. 11. “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes, estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar, de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos..”.

3. Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.
 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”
 5. En materia de derechos y garantías constitucionales las servidoras y servidores públicos administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia.
 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.
 19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo procesamiento distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.
- Art. 57.**– “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:
1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
 10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niños y adolescentes.
 15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización
 17. ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Art. 61. “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos.

2. Participar en los asuntos de interés público

5. Fiscalizar los actos del poder público

Art. 66. “Se reconoce y garantizará a las personas:

6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.

11. “El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de terceros sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica”.

13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo procesamiento distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

Art. 96.– Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, deberán garantizar la democracia interna, la alterabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Art.98 Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales y jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

B) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa

Siendo el deber primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, de acuerdo a lo que establece el Art. 3

numeral 1 de la Constitución, el Economista Rafael Correa Delgado como Presidente de la República y como tal representante de la Función Ejecutiva emite el Decreto Ejecutivo Número 16, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 con fecha 20 de junio del 2013, (Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas).

Que contiene disposiciones que atentan e impiden el efectivo goce de los derechos garantizados en la constitución y en tratados internacionales como se puede apreciar en los artículos 1, 2 y 3 del reglamento que determina el objeto, ámbito de aplicación del reglamento y define lo que se entiende por organizaciones sociales no se puede regular con un mismo reglamento a organizaciones de naturaleza, origen y finalidades totalmente distintos como fundaciones, ONGS olvidando además que el Ecuador es un estado plurinacional como lo define el Art. 1 de la Constitución en la que existen comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, *que responden* a procesos históricos distintos, que tienen su propia cosmogénesis, cosmovisión, cosmovivencia y formas organizativas, y que Art. 10 de la Constitución dice que: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”. Y que el Art.57 de la constitución establece los derechos colectivos de los cuales son titulares las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas somos organizaciones históricas que no necesitamos de certificados para existir como lo establece el Art. 6, No.1, del reglamento con lo que se desconoce derechos adquiridos y consuetudinarios y lo más grave se hace depender nuestra existencia y por ende nuestras actividades a la certificación otorgado por un órgano estatal que es eminentemente político. Desconociendo con esta disposición lo establecido en el Art.57, No. 1,9, 10 y 15 es decir el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer libremente nuestra identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

A conservar y desarrollar nuestras propias formas de convivencia y organización social y de generación y ejercicio de la autoridad, en nuestros territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral, a crear desarrollar, aplicar y practicar nuestro derecho propio o consuetudinario y a construir y mantener organizaciones que nos representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política, espiritual, filosófica, identitaria y organizativa siendo deber del Estado reconocer y promover todas sus formas de expresión y organización.

Esta disposición viola también el Art. 96 de la Constitución que reconoce todas las formas de organización de la sociedad, desconociendo y dejando al margen de la ley a las organizaciones de hecho.

Las disposiciones del Art. 6 No. 3; Art. 7 No. 2, 3, 6 y Art. 8 No.5 de Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, que permiten el acceso a través del portal web del SUIOS la documentación e información pública de la organización y demás organizaciones con las limitaciones establecidas en la constitución y la ley.

Organizar sistematizar y conservar todo tipo de documentación e información generada durante su vida organizacional y entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este reglamento en forma completa y clara incluyendo la que se genera en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social y registrar durante el último trimestre cada año, en el portal del SUIOS la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior incluyendo la fuente de financiamiento y que permite administrar y manejar la documentación e información de las organizaciones sociales, hacen que la información que es privada se convierte en pública afectando el derecho a la reserva y a la intimidad permitiendo además un control absoluto de las organizaciones sociales, de sus miembros y actividades de sus fuentes de financiamiento obligando a mantener la documentación e información durante toda la vida de la organización y a entregarlo al Estado quien lo maneja a su discreción y lo utilizará con fines de persecución.

Así vulneran flagrantemente el Art. 66 No. 11 de la Constitución que garantiza “el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de terceros sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica”.

El Art. 7 No. 10 so pretexto de garantizar un derecho obliga a las organizaciones a aceptar a cualesquier persona que quiera participar en ellas afectando su autonomía y el mismo derecho de libre asociación cuya naturaleza es la voluntad de las partes que desean asociarse y las organizaciones tienen sus requisitos para admitir o inadmitir a nuevos miembros.

El Art. 12 hace que la libertad de asociación que es un derecho garantizado en la Constitución su ejercicio se subordina a la capacidad civil para contratar y obligarse poniendo a una norma o institución del derecho civil por encima de la Constitución. Si este requisito se exige para la constituir y por

ende pertenecer a las organizaciones preguntamos por ejemplo que pasaría con los incapaces, interdictos, menores de edad que pertenecen a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas mientras no sean capaces no son parte de los mismos, que pasa con la justicia indígena se aplica o no respecto a estas personas.

El Art. 13 al permitir formar Corporaciones con un mínimo de cinco miembros es peligroso para la existencia y funcionamiento de las organizaciones porque se permite romper la organización sobre todo en las comunas, comunidades los pueblos y nacionalidades indígenas en la que grupos absolutamente reducidos podrían formar organizaciones paralelas especialmente en aquellas en la que existan conflicto como de carácter minero, por ejemplo. ¿Podría darse que en una comunidad de cien comuneros puedan constituirse 20 organizaciones de apenas 5 miembros? No es lo mismo una fundación que es normal un número reducido no así en comunidades indígenas y campesinas numerosas.

El Art. 17. 5 exige a las organizaciones acreditar un patrimonio como si fuera sociedades o compañías⁵⁴ con una visión netamente patrimonial-rentistas y no comunitaria-social si no se cuenta con este patrimonio no se puede constituir la organización.

El Art. 26 No. 7 es el golpe de gracia, la estocada final contra los movimientos sociales para perseguirlos e ilegalizarlos. El movimiento Plurinacional Pachacutik es afín a los movimientos indígenas, la UNE y los sindicatos de trabajadores son cercanos al Movimiento Popular Democrático cualquier pronunciamiento o manifestación de apoyo de estas organizaciones a sus candidatos o inclusive la participación como candidatos de miembros de estas organizaciones se vería como actividades de política partidista y les pondría fuera de al margen de la ley. Toda manifestación de protesta, toda acción de lucha, que cuestione las políticas públicas o decisiones estatales que afecten a sus intereses será considerado actividades que atenten contra la seguridad pública interna y externa y que afecten la paz pública y también les pone fuera de la ley negando el derecho a participar en los asuntos de interés público y a fiscalizar los actos del poder público establecidos en el Art. 61 No. 2 y 5 de la Constitución e impidiendo el derecho a la resistencia garantizado en el Art. 98 de la Constitución.

La reivindicación y la lucha social ha sido la razón de ser del movimiento indígena, rebeldía y lucha heredada de nuestros taitas y mamás, líderes y líderes como Rumiñawi, Fernando Daquilema, Lázaro Córdor, Dolores Ca-

54 Para su regulación tenemos la ley de compañías o ley de bancos

cuango, Tránsito Amaguaña, y decenas de héroes y heroínas, mártires que sacrificaron sus libertades y ofrendaron su vida nacieron luchando vivieron luchando y murieron luchando. Los levantamientos indígenas han permitido visibilizar la cruda realidad social y económica sacándolo parcialmente de la marginación y abandono que por más de 520 años vivieron permitiendo que muchas de sus demandas fueran atendidas y que hoy estén prescritas en la Constitución reconociendo al Estado como plurinacional en el que se garantizan los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas con sus propias formas de organización y sistema de justicia que hoy con este decreto pretende ser desconocido es irónico que en este Gobierno que se dice ser revolucionario y de izquierda se quiera proscribir la organización social y su lucha, olvidando que precisamente la lucha del proletariado y de los movimientos indígenas han sido los que ha posibilitado las grandes transformaciones a través de la historia. De allí que Carlos Marx decía que la violencia es la partera de la historia, no entendemos cual es el temor a los sectores sociales o quizá es que los socialistas del siglo XXI coincidiendo con Fukuyama creen que estamos en el fin de la historia y ellos son precisamente el final esperado que ya no existe lucha de clases que el Estado dejó de ser el instrumento de dominación de la clase dominante, el derecho ya no es más la voluntad de la clase dominante erigida en ley fiel reflejo de las condiciones sociales⁵⁵ que ya no tiene sentido la resistencia social garantizada incluso en la Constitución. Eureka estamos en el paraíso correista donde reinara la paz y su majestad por siempre donde manan ríos de leche y miel y se vive el Sumak kausay a plenitud y nadie puede pensar distinto caso contrario será proscrito y echado del paraíso.

Con este decreto existirá un control total y absoluto de las personas y sus organizaciones el SUIOS, RUOS y SAOS serán una especie de GESTAPO o KGB SAOS, que tendrán toda nuestra información personal registrada, nuestras actividades, creencias, preferencias políticas e ideológicas. Solamente las organizaciones creadas por el Estado y bajo sus directrices podrán participar en asuntos de interés público, quienes no sigan las directrices del gobierno de turno o las cuestionen quedan al margen de la ley y serán acusados de asociación ilícita bajo el eufemismo de acompañamiento legalizan el control y la percepción no solo controlarán nuestras actividades si no nuestras mentes.

Nos impone la paz de los sepulcros, el silencio y el miedo, la persecución a las organizaciones sociales y a sus dirigentes por medio de los organismos creados para el efecto, se criminaliza la protesta social. Este decreto muy a

55 Manifiesto del Partido Comunista

pesar de que la Constitución establece que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”, afecta nuestros derechos que son inalienables, los restringe siendo progresivos, los vuelve retroactivos, nos pone frente a un Estado policiaco inquisitivo propio de los regímenes totalitarios y no de un Estado democrático como el nuestro que le guste o no al gobernante de turno es el que tenemos según el primer artículo de la Constitución.

Señores jueces, para la expedición de este decreto que afecta nuestros derechos colectivos conforme lo hemos expuesto anteriormente no se nos ha consultado, soslayando este derecho y contraviniendo expresamente lo dispuesto en el Art. 57, No. 17, lo cual a más de todo lo manifestado vuelve inconstitucional en su integridad todo el contenido del Decreto. A las violaciones constitucionales es necesario agregar los tratados internacionales ratificados por el Ecuador como los siguientes:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 12: Intimidad. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 19: Libertad de expresión. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20: Libertad de Asociación. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 22:

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 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. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías

Artículo 22: Desarrollo personal. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y 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.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos

Artículo 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

Artículo 5. Literal IX. El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;

Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado por la Organización Internacional del Trabajo

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de

igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Señores Jueces, las disposiciones de los tratados y convenios internacionales antes citados y de los cuales el Ecuador forma parte especialmente el convenio 169 de la OIT y por lo tanto forma parte de nuestra constitucionalidad vigentes, establecen los conceptos básicos y principios rectores de los derechos individuales y colectivos de las personas y de las comunas comunidades pueblos, nacionalidades indígenas y tribales para garantizar su efectiva vigencia y ejercicio respetando su cultura, idioma, religión, organización social y económica su propia identidad, lo que ha permitido su existencia y garantizar su continuidad histórica.

5.- Solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, debidamente sustentada

Acogiendo los fundamentos de esta demanda de inconstitucionalidad, la misma que al sustento de los artículos 436 números 2, 3 y 4 de la Norma Suprema, en concordancia con los Arts. 75 número 1 letra c), d), 76 número 1 y 79 número 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presentamos a Uds., como Jueces garantistas de derechos, ejerciendo las atribuciones determinadas, se servirán conocer y

resolver la presente demanda, declarando la inconstitucionalidad de todo el Decreto Ejecutivo No. 16, así como solicitamos que como medida cautelar se disponga la suspensión del contenido del Decreto Ejecutivo impugnado porque ya empieza a correr los plazos para la vigencia de ese instrumento jurídico cuestionado.

7.-Autoridades demandadas por su incumplimiento.

Las autoridades demandadas son el Eco. Rafael Correa Delgado en su calidad de Presidente de la República del Ecuador; y el Abogado Diego García en calidad de Procurador General del Estado.

8.- Citaciones.

Al Presidente de la República, Eco. Rafael Correa Delgado, se le citará en su despacho del Palacio de Carondelet, ubicado en las calles García Moreno N10-43 Entre Chile y Espejo. Al Procurador General del Estado, Abogado Diego García, se le citará en su despacho ubicado en las calles Robles 731 y Av. Amazonas.

9.- Declaración.

En base al artículo 10 de la LOGJCC, declaramos que no hemos planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas o con la misma pretensión.

Demanda de inconstitucionalidad presentada por los abogados Mauricio Alarcón y María Dolores Miño

Señores jueces y señoras juezas de la Corte Constitucional del Ecuador

MAURICIO ALARCÓN, de nacionalidad ecuatoriana, domiciliado en la ciudad de Quito;

MARÍA DOLORES MIÑO, de nacionalidad ecuatoriana, domiciliada en la ciudad de Quito;

Comparecemos respetuosamente ante ustedes y presentamos la siguiente acción pública de inconstitucionalidad.

I. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO

La autoridad que expidió la norma impugnada es el Presidente Constitucional de la República, Economista Rafael Correa Delgado, a quien se le citará en el Palacio Nacional, ubicado en las calles García Moreno y Chile, esquina, en la ciudad de Quito.

II. DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES

El Presidente Constitucional de la República, Economista Rafael Correa Delgado, expidió el 4 de junio de 2013 el Decreto Ejecutivo No. 16 que contiene el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Este Decreto entró en vigencia tras su publicación en el Registro Oficial Suplemento No. 19 de 20 de junio de 2013. Se acusa de inconstitucional a dicho Decreto Ejecutivo en la totalidad de su contenido.

III. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

El Decreto Ejecutivo impugnado, en su totalidad, es contrario a disposiciones de la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esto, conforme a lo dispuesto en el Artículo 424 de la misma Constitución que prescribe que *“los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más*

favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” y en concordancia con el principio pro homine establecido en el artículo 417 de la norma suprema: “(...) En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.”

Violación a los principios de reserva de ley y de legalidad

El principio de reserva de ley es una garantía constitucional según la cual determinadas materias deben ser necesariamente reguladas por una ley y no por una norma de jerarquía inferior dentro del ordenamiento jurídico nacional. Este principio está consagrado y garantizado en el artículo 133 de la Constitución, que señala: “*Serán leyes orgánicas: (...) 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. (...)*”.

El Decreto Ejecutivo No. 16 se expide para regular el ejercicio de un derecho fundamental garantizado en la Constitución. Esto se hace evidente en su primer considerando: “*Que el artículo 66, número 13 de la Constitución de la República del Ecuador consagra el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*” así como en el Artículo 1 del Decreto, relacionado al objeto del mismo:

“Art. 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad.” (el subrayado no corresponde al original).

El principio de legalidad es una garantía constitucional según la cual cualquier sanción penal, administrativa, tributaria, entre otras, debe estar establecida en una ley, no en un acto normativo de inferior jerarquía. El artículo 76 de la Constitución consagra el principio de legalidad como un derecho de protección, una garantía del debido proceso. La norma señala:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infrac-

ción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. (...)”.

El mencionado Decreto Ejecutivo No. 16, a lo largo de su articulado, establece sanciones relacionadas a la disolución de una organización. Al ser esta una norma infra legal, y sancionar el ejercicio de un derecho humano fundamental, viola directamente el principio de legalidad, pues se estaría juzgando y sancionando a las personas por actos u omisiones que no están tipificadas en una ley.

La libertad de asociación y su vinculación directa con estos principios, se encuentra garantizada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico tras haber sido firmado por Ecuador el 22 de noviembre de 1969 y ratificado el 8 de diciembre de 1977.

El artículo 16 del mencionado instrumento internacional señala:

“Artículo 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.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.” (el subrayado no corresponde al original)

El alcance de la palabra “ley” indicada en el párrafo 2 del artículo 16 ha sido ampliamente explicada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la Opinión Consultiva OC6/86 de 9 de mayo de 1986, solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay respecto a “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, la Corte fue categórica en asegurar que:

“La protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al

arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución”.

“[El principio de] legalidad, (...) es consubstancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático y que tiene como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley, de acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación (...)”.

En este orden de ideas, “(...)las leyes a que se refiere [...] actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. [Así] [s]ólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”.

Los tratados internacionales imponen al Estado obligaciones generales de respeto y garantía de derechos fundamentales. Entre los múltiples mecanismos que tiene el Estado para cumplir con estas obligaciones generales, se encuentra el deber de adecuar el ordenamiento interno a la norma internacional, de tal suerte que la primera no contraría ni frustre los objetivos de la segunda. Esta obligación se encuentra consagrada en el artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que establece:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La obligación establecida en el artículo 2 de la CADH debe entenderse en dos sentidos: por un lado, impone la obligación de eliminar del ordenamiento interno de un Estado cualquier disposición legal o infralegal que menoscabe el ejercicio de cualquiera de los derechos consagrados en la CADH. En segunda instancia, impone una obligación de no adoptar normativa cuyo contenido contraría el fin y alcance de los derechos consagrados

en la Convención. En este sentido, la Corte Interamericana ha dicho que “un Estado viola la Convención Americana cuando dicta disposiciones que no están en conformidad con las obligaciones dentro de la misma; el hecho de que esas normas se hayan adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos”.

Visto de esta manera, el Decreto N° 16 no solo adolece de vicios de forma en cuanto a su adopción que hacen procedente esta acción de inconstitucionalidad, sino además porque su contenido menoscaba el ejercicio de derechos fundamentales consagrados en la Constitución del Ecuador y los tratados internacionales suscritos y ratificados por éste. Como pasaremos a exponer a continuación, el Decreto N°16 contiene disposiciones que violan o amenazan el ejercicio de los derechos de asociación, debido proceso y protección judicial, así como el derecho a la libertad de expresión y el derecho fundamental reconocido en últimos años de defender los derechos humanos.

Violación a las garantías al debido proceso y protección judicial

El debido proceso es un conjunto de garantías a las que una persona tiene derecho para asegurarse un proceso justo y equitativo, en el que tenga oportunidad de ser escuchado y hacer valer sus pretensiones ante una autoridad judicial o administrativa.

El derecho a la protección judicial, por otro lado, se entiende como el deber que tiene el Estado de suministrar mecanismos judiciales o de cualquier otra índole para que quienes se sientan afectados en el ejercicio de sus derechos puedan acudir a una autoridad para obtener una tutela efectiva de los mismos. Si bien los mecanismos que puede proveer un Estado en este sentido pueden ser judiciales o administrativos, es imperativo que en última instancia cualquier decisión de una autoridad pública sea susceptible de una revisión por parte de la Función Judicial para el cumplimiento efectivo de esta obligación.

El Capítulo Octavo del Título II de nuestra Constitución consagra los denominados derechos de protección. El artículo 76, en particular, determina las garantías básicas que están incluidas en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden. Algunas de dichas garantías son citadas a continuación:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el

cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...) 6.

La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. (...) c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (...)”

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las garantías judiciales en su artículo 8. Entre otras garantías, consagra las siguientes:

“Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...) b) comu-

nicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; (...) d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; (...)"

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La Sección VI del Decreto Ejecutivo No. 16, referida a la "Inactividad, Disolución, Liquidación y Reactivación" de las organizaciones, irrespeta las garantías básicas al debido proceso, al establecer mecanismos de restricción del derecho de asociación, sin ofrecer a la ciudadanía un proceso judicial– o de cualquier otra índole– para impugnar las decisiones de la autoridad pública que afecten la misma existencia de las organizaciones sociales sujetas a las disposiciones del Decreto.

El artículo 25 del Decreto se refiere a la inactividad y consagra una presunción de hecho que no establece proceso o trámite alguno, ni da lugar a que el afectado ejerza su derecho a la defensa en abierta violación a las garantías básicas establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República.

El artículo 26 del Decreto Ejecutivo No. 16 establece las causales de disolución de las organizaciones sociales. Luego de enumerar las mismas establece en un inciso, lo siguiente:

"La disolución será declarada por la cartera de estado competente que aprobó los estatutos y otorgó el reconocimiento de personalidad jurídica, observando los procedimientos establecidos en el

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en lo que fuere aplicable."

Este artículo tampoco establece un trámite o procedimiento a seguir para la disolución en el que se garantice que los ciudadanos y ciudadanas afectados tengan derecho a la defensa, sean escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, puedan acceder a los documentos y actuaciones del procedimiento, argumenten y repliquen los argumentos de la otra parte, entre otras, violando una vez más de manera clara y directa el artículo 76 de la Constitución de la República.

Lo mismo ocurre con el artículo 28 del Decreto Ejecutivo que establece la "disolución controvertida". En los dos casos contemplados en la norma, la disolución de oficio y la disolución por denuncia, se viola directamente las garantías establecidas en el referido artículo 76 de la Constitución.

"Art. 28.- Disolución Controvertida.- Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de la que se evidencie el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causales de disolución. La Cartera de Estado a cargo del registro jurídico de la organización, en la resolución que declare disuelta a la organización, y si el estatuto no contuviere otra disposición, nombrará una comisión liquidadora de entre los socios de la organización disuelta y en proceso de liquidación. Comisión que deberá presentar un informe en el término de 90 días.

Los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido las organizaciones sujetas a este Reglamento deberán ser donados a otra entidad sin fines de lucro, una vez producida la respectiva disolución."

Esta norma de disolución controvertida no establece procedimiento o trámite alguno que garantice la defensa del afectado, sino que directamente se refiere a la resolución que declare disuelta la organización.

La ausencia de un mecanismo para impugnar las decisiones de la autoridad, que decide sobre la existencia o disolución de una organización de la sociedad civil deja a los ciudadanos en una situación de indefensión que puede dar cabida a posibles actos arbitrarios o excesivos por parte de los entes públicos facultados a ejecutar las disposiciones del Decreto Ejecutivo N°16.

En este sentido, la Corte Interamericana ha sido enfática al sostener que "(...)en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a

todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales”.

“(...)los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos; recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción(...).”

Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.

Violación a la libertad de asociación:

De acuerdo a los mismos considerandos del Decreto Ejecutivo 16, el mismo tiene como objetivo regular el ejercicio del derecho de asociación consagrado en el artículo 66 numeral 13 de la Constitución, así como en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros.

El derecho a la libertad de asociación consagra, en principio, la facultad de toda persona o personas a reunirse, agruparse y formar colectivos de manera libre y pacífica. A partir de ello, surge una obligación estatal negativa de no restringir o impedir que esto sea posible. Asimismo, entraña una obligación de carácter positivo que impone al Estado el deber de facilitar que este derecho sea debidamente ejercido mediante la creación de normas y procesos para tal fin de manera simple, y sin desnaturalizar el derecho mismo. En esta misma línea, el derecho de asociación supone una prohibición al Estado de forzar a que las personas pertenezcan a una asociación, o castigarlas por el mero hecho de ser parte de una. Ello también debe entenderse en la prohibición expresa de no forzar a una organización a recibir personas en contra de la voluntad de sus miembros.

Aún cuando el Derecho Internacional reconoce que el derecho de asociación no es de carácter absoluto, y por ende susceptible de restricciones que sirvan para precautelar el orden público y la seguridad de los ciudadanos, los tribunales y organismos internacionales de protección de derechos humanos han sido enfáticos en sostener que cualquier restricción será compatible con las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos cuando cumpla tres requisitos fundamentales, a saber: que la restricción sea realizada en aplicación de una ley existente con anterioridad; que el objetivo de la restricción sea legítimo y compatible con los principios democráticos y de derechos humanos y; que la restricción sea proporcional para la consecución de tales fines. El cumplimiento de este test tripartito es fundamental para determinar si una restricción es o no compatible con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

El Decreto Ejecutivo N°16 contraría de entrada, el requisito de legalidad para eventuales restricciones al derecho a la libre asociación. Como establecimos supra, el hecho de que se pretenda restringir la posibilidad de las personas de crear y mantener organizaciones de la sociedad civil a través de una norma de rango infralegal es contrario al principio de legalidad y a la reserva de Ley consagrada en la Constitución.

Lo anterior se ve agravado por el hecho de que las normas dentro del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 16 que establecen causales de disolución o negativa de registro de organizaciones de la sociedad civil son sumamente ambiguas, con lo cual resulta casi imposible que las personas que se someten a esta norma sepan con exactitud los hechos por los cuales su derecho de asociación podría ser restringido. Esta situación, a todas luces, viola el principio de seguridad jurídica que debe regir en todos los casos en los que el Estado se atribuye la facultad de regular el ejercicio de derechos fundamentales.

Si bien el control por parte del Estado de posibles actos perpetrados por organizaciones de la sociedad civil que pusieran en riesgo los derechos de terceros o la existencia misma del Estado es un fin legítimo y compatible con las obligaciones del Ecuador en materia de Derechos Humanos, cualquier acción que tomara el Estado para tal fin debe ser proporcional, atendiendo a las estrictas necesidades de una determinada situación, y buscando, en la medida de lo posible, aplicar las restricciones menos severas en aras de permitir que este derecho sea debidamente ejercido.

En este sentido, el Decreto Ejecutivo N°16 establece sanciones que, aun cuando podrían ser necesarias, resultarían en muchos casos desproporcionadas y excesivas, coartando de manera innecesaria el derecho a la libertad

de asociación. Ello se evidencia en el hecho de que el artículo 26 del mismo consagra la disolución como única sanción al incumplimiento por parte de una ONG de las obligaciones consagradas en esa norma infralegal. Esta medida resulta extrema y definitiva, cuando en algunos casos debería contemplarse la posibilidad de imponer sanciones administrativas o de cualquier otra índole que sirvan para reparar el incumplimiento administrativo por parte de la organización sin impedirle automáticamente que continúe sus funciones.

Finalmente, el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 16 viola el derecho a la libre asociación al imponer a las organizaciones a recibir a cualquier persona entre sus miembros, aún cuando ello contrariara la voluntad de quienes la conforman e incluso pusiera en riesgo las actividades que realizan. Resulta contrario con la naturaleza misma del derecho a la libre asociación que el Estado imponga a un grupo de personas asociarse con otras de manera obligatoria, aún en contra de su voluntad, requisito esencial para que el derecho a la libre asociación sea efectivamente ejercido y respetado.

IV. PRETENSIÓN

De conformidad con el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos la suspensión provisional de la totalidad de la norma impugnada, pues su vigencia viola artículos y principios garantizados en la Constitución y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

En ejercicio de la atribución conferida por el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República que señala:

“Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.”

Y en virtud del artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala:

“Art. 98.- Regla general.- La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona.

La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitu-

cionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.”

Solicitamos a los Señores Jueces y Señoras Juezas de la Corte Constitucional conocer la presente acción y declarar la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 16, que contiene el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, expedido por el Presidente Constitucional de la República, Economista Rafael Correa Delgado, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 19 de 20 de junio de 2013.

V. PROCEDIMIENTO

El procedimiento a seguir es el previsto en el Capítulo II del Título III de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

VI. CITACIÓN

En conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, solicitamos citar al Procurador General del Estado.

Demanda de inconstitucionalidad presentada por la Cucomitae

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.-

CARLOS CASTELLANOS, ecuatoriano, de 40 años de edad; estado civil soltero; de profesión u ocupación Trabajador Autónomo; domiciliado en la ciudad de Quito; ante ustedes, de conformidad a lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo establecido en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparezco por mis propios derechos como ciudadano ecuatoriano y en mi calidad de Presidente de CONFEDERACIÓN UNITARIA DE COMERCIANTES MINORISTAS Y TRABAJADORES AUTÓNOMOS DEL ECUADOR, CUCOMITAE; y, cumpliendo los requisitos exigidos en el artículo 79 de la invocada Ley para proponer como en efecto lo hago la siguiente **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** del Decreto Ejecutivo No. 16, publicado en el Registro Oficial No. 19, de 20 de junio de 2013, mediante el cual se expide el *REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y CIUDADANAS*, en los términos que a continuación expreso:

PRIMERO.- Comparezco a proponer la presente demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, por ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia, y en tal virtud es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general, conforme lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 2, de la Constitución de la República.

SEGUNDO.- Mis nombres y apellidos completos, cédula de ciudadanía y mi domicilio, se encuentran singularizados en el encabezamiento de la presente demanda, por lo cual se servirán declarar mi comparecencia.

TERCERO.- El órgano emisor de las normas objeto de la presente demanda es la Función Ejecutiva, representada por el Economista RAFAEL VICENTE CORREA DELGADO, Presidente de la República del Ecuador, quien expidió el Decreto Ejecutivo No. 16, publicado en el Registro Oficial No. 19, de 20 de junio de 2013, mediante el cual se pone en vigencia el *REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y CIUDADANAS*.

CUARTO.- Las disposiciones que acusamos como inconstitucionales por su fondo son los artículos 1; 2; 3; 5; 6.1; 7.2; 7.3; 7.6; 7.10; 9.5; 9.6; 9.8; 12; 16; 26.2; 26.4; 26.7; 28; 47, Disposición Transitoria Sexta, Disposición Transitoria Séptima, del Decreto Ejecutivo No. 16, ya referido, por lo cual demandamos su declaratoria de inconstitucionalidad, normas que transcribo a continuación:

“Art. 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales SUIOS-, como garantía, e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad”.

“Art. 2.- Ámbito. El presente reglamento rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanías y ciudadanos que en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización lícita de la sociedad, para las entidades u organismos competentes del estado para el otorgamiento de personalidad jurídica para las ONGS extranjeras que realizan actividades en el Ecuador, y para quienes administren documentación información o promuevan la participación y organización lícita de las organizaciones sociales.

“Art. 3.- Definición. Para efecto del presente Reglamento, organizaciones sociales se definen como el conjunto de formas de organizativas de la sociedad, a través de las cuales las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos tiene derecho a convocarse para constituirse en una agrupación humana organizada, coordinada, estable, con el propósito de interactuar entre sí y emprender metas y objetivos lícitos para satisfacer necesidades humanas, para el bien común de sus miembros y/o de la sociedad en general, con responsabilidad social y en armonía con la naturaleza, cuya voluntad, se expresa mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros y se regula por normas establecidas para el cumplimiento de sus propósitos”.

“Art. 5.- Tipos de Organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir:

1. *Corporaciones;*
2. *Fundaciones*
3. *Otras formas de organización social nacionales y extranjeras;*
y,
4. *Organizaciones con fines de gestión o control social; constituidas por instituciones o funciones del Estado, que solicitaren la incorporación al sistema”.*

“Art.6.- Derechos de las Organizaciones Sociales:

1. *Obtener el certificado de existencia emitido por el RUOS.”(...)*

“Art. 7.- Obligaciones de las Organizaciones:

2. *Organizar sistematizar y conservar todo tipo de documentación e información generada durante su vida organizacional.*

3. *Entregar a la entidad competente del estado la documentación e información establecida en este reglamento en forma completa y clara incluyendo la que se genera en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social*

6. *Registrar durante el último trimestre de cada año, en el portal del SUIOS la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior incluyendo la fuente de financiamiento.*

10. *Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional, gremial ocupacional o profesional específicas relacionadas directamente con la naturaleza y o los fines de la organización tienen el interés legítimo de participar en ella. Las organizaciones que teniendo carácter territorial o siendo únicas en su territorio no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo a participar en ella.”*

“Art. 9.- Objetivos del Sistema:

5. *Administrar y manejar en forma eficaz y eficiente la documentación e información de las organizaciones sociales, manteniendo la seguridad y confidencialidad de conformidad con la constitución y la ley*

6. *Promover procesos de acompañamiento a las organizaciones sociales para facilitar su reconocimiento, legalización, fortalecimiento participación en asuntos de interés público y apoyar la*

creación de nuevas organizaciones

8. *Notificar a los ministerios respectivos cuando las organizaciones incumplan sus objetivos u obligaciones. Incurran en prohibiciones o causales de disolución a fin de que se adopten los correctivos necesarios."*

"Art 12.- Clases de organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar se encuentran facultadas para constituir corporaciones fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación con fines pacíficos."

"Art. 16.- Organizaciones con fines de gestión o control social. Las organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado, tales como veedurías ciudadanas, observatorios, etc., deberán observar, en lo que se fuere aplicable, las disposiciones de este Reglamento como norma supletoria."

"Art. 26.- Causales de disolución. "Son causales disolución de las organizaciones sociales constituidas bajo este régimen, las siguientes:

2.- Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida

4.- Por haberse declarado a la organización como inactiva por parte de la cartera de estado competente y permanecer en este estado por un periodo superior a un año

7. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa de Estado o, que afecten a la paz pública";

"Art. 28.-Disolución Controvertida.- Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de las que se evidencie el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causas de disolución. La cartera de Estado a cargo del registro jurídico de la organización, en la resolución que declara disuelta la organización, y si el estatuto no contuviere otra disposición, nombrará una comisión liquida-

dora de entre los socios de la organización disuelta y en proceso de liquidación, Comisión que deberá presentar un informe en el término de 90 días.

Los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido las organizaciones sujetas a este Reglamento deberán ser donados a otra entidad sin fines de lucro, una vez producida la respectiva liquidación.”

“Art. 47.- Definición.- El Subsistema de Acompañamiento a las Organizaciones Sociales constituye un conjunto de mecanismos, instrumentos y procedimientos que deberán implementar las instituciones del Estado para la promoción, participación y fortalecimiento de las organizaciones sociales.”

El subsistema estará liderado por la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política, en coordinación con las entidades públicas y organizaciones sociales.

“DISPOSICION TRANSITORIA SEXTA.- Previa a la inscripción de las organizaciones civiles en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, éstas deberán sustentar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas; y no hallarse incurso en ninguna de las causales de disolución previstas en este Reglamento.

Aquellas organizaciones que no hayan obtenido el registro, no podrán operar en el país.”

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA.- Dentro del plazo de 180 días, las organizaciones sociales cuyos estatutos aprobados no contengan procedimientos relacionados con las formas de inclusión y exclusión de miembros; y con el régimen de solución de controversias internas, presentarán la solicitud de reforma del estatuto, a fin de cumplir con este requerimiento. La Cartera de Estado que tenga a cargo el registro, tendrá la obligación proveer la asesoría técnica correspondiente, en los casos en que éste sea requerida. Una vez transcurrido este plazo, las organizaciones que no lo hicieren serán declaradas inactivas y se procederá de acuerdo con lo establecido en la Sección VI, del Capítulo II, de este Reglamento.”

QUINTO.- FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN:

Disposiciones constitucionales infringidas con especificación de su contenido y alcance:

Art. 11 de la Constitución de la República, numerales 2, 4, 5 y 7:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

“2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.”

Este principio sustenta el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, y es inherente a todas las personas, tanto como entes naturales, como cuando actúan organizada y agrupadas colectivamente. No se puede establecer las mismas instancias, mecanismos, instrumentos requisitos y procedimientos de un sistema para todo tipo de organización; pues el mismo trato a todas no significa igualdad; ya que hay que hacer consideraciones de carácter intercultural. Además el Estado no puede disolver a una organización social por tener una posición o actividad ligada a la política nacional, ya que esta emana de la decisión de sus miembros que son personas naturales; tampoco pueden disolver a una organización por acciones de incidencia de política pública de fiscalización a los poderes del Estado o de incidencia en la prestación de servicios públicos y limitando estos derechos solo a un determinado tipo de organizaciones. Tampoco es constitucional que el estado reconozca únicamente como organizaciones sociales a las que tengan vida jurídica y les niegue este reconocimiento a quienes no la poseen, o el Estado se niegue a otorgársela. Esto constituye un acto de discriminación y por tal razón son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 12, 16, 26.7 y 28 del *Reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas*.

“4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”

Se aplica a todas las normas que emanen del poder público, como lo es el Decreto Ejecutivo No 16. Cuando el Estado a través del Decreto Ejecutivo No. 16, solo reconoce a las organizaciones con vida jurídica y condiciona además su existencia y actividad a la presentación de un serie de requisitos, documentación e información permanente, las obliga a inscribirse en un registro e ingresar a un sistema único Estatal y si no lo hacen, no las reconoce o las disuelve, además de que condiciona su existencia o reconocimiento a que no puedan opinar ni participar en el ámbito político, fiscalización de los organismos y autoridades de poder estatal y políticas públicas, está restringiendo y anulando derechos consagrados en la Constitución de la República, por ello debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 2; 3; 6; 7.2; 7.3; 7.6; 9.8; 26.2; 26.4; 26.7; 28 y la Disposición Transitoria Sexta del Decreto Ejecutivo No. 16.

“5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.”.

La libre asociación y organización, es un derecho garantizado por nuestra Carta Magna, por lo tanto se debe garantizar su plena y efectiva vigencia. Por lo tanto debe declararse la Inconstitucionalidad de las normas del Decreto Ejecutivo No 16 ya señaladas, pues atentan contra la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución.

“7. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”.

El Decreto Ejecutivo No.16 contiene disposiciones regresivas en cuando al derecho a la libre asociación y organización. Disposiciones que son restrictivas y regresivas, como las de reconocer solo las organizaciones sociales que obtengan vida jurídica y negar y desconocer a las organizaciones de hecho, que independientemente de su estado, tienen derecho a existir y activar. El Estado debe de manera progresiva ampliar el reconocimiento a la organizaciones sociales y facilitar los procedimientos a las que deseen obtener vida jurídica; por ello es regresiva la creación de más entes burocráticos de injerencia y control de las organizaciones sociales obligándolas

a que entreguen toda la documentación que posean, informen sobre todas las actividades y criterios que tengan y que se registren y actualicen información, al momento que se les requiera, por ellos son inconstitucionales los artículos: 1; 2; 3; 5; 6; 7.2.3.6.10; 9.8, 12; 16; 26; 28; 47 y Disposición Transitoria Sexta del Decreto Ejecutivo No.16.

Art. 16 de la Constitución de la República:

“Art. 16.- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”

Las inconstitucionalidades de fondo de las referidas normas del Decreto Ejecutivo No. 16, que han sido analizadas dentro de los principios de aplicación de los derechos Constitucionales, las replicamos para confrontar la inconstitucionalidad del contenido de las normas del Decreto Ejecutivo No. 16 ya transcritas, con cada una de las normas Constitucionales que detallamos a continuación:

Art. 21 de la Constitución de la República:

“Art. 21.- Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución.”

“Art. 55.- Las personas usuarias y consumidoras podrán constituir asociaciones que promuevan la información y educación sobre sus derechos, y las representen y defiendan ante las autoridades judiciales o administrativas.

Para el ejercicio de este u otros derechos, nadie será obligado a asociarse.”

Toda persona tiene la libertad y el derecho a pertenecer a una asociación, el Estado no debe negar o limitar con criterios subjetivos, de mera discrecionalidad y arbitrariamente, este derecho. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya determinadas con anterioridad.

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.”.

Las comunidades, pueblos o nacionalidades, tienen derecho a mantener sin injerencias arbitrarias sus propias formas de organización social, el Estado no debe negar o limitar con criterios subjetivos, de mera discrecionalidad y arbitrariamente, este derecho colectivo. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya singularizadas.

“Art. 58.- Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.”.

“Art. 59.- Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.”.

“Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

2. Participar en los asuntos de interés público.

5. Fiscalizar los actos del poder público.”

Este derecho protege a todas las personas, en forma individual o como parte de un colectivo u organización social. No puede restringirse o negarse a una organización social el ejercicio de este derecho. Por ello adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo No. 16 ya singularizadas, en especial los artículos 26.2.; 26.4; 26.7; 28 y Disposición Transitoria Sexta.

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”.

Es imperativo garantizar la participación social protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, y no restringirla, negarla o disolverla, como el Decreto 16 pretende, al impedir a las organizaciones sociales incidir sobre las políticas públicas. Para ello las organizaciones sociales deben tener plena autonomía, sin injerencia del Estado. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 establecidas en la presente acción de inconstitucionalidad.

“Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.”.

La expresión “todas las formas de organización social”, es categórica, no admite dudas ni interpretaciones, e incluso en caso de duda, debe interpretarse en sentido que más favorezca la vigencia de los derechos, conforme

lo establece el principio 5 del artículo 11 de la Constitución. Por lo que ninguna norma puede limitar el reconocimiento de las formas de organización social, solo a aquellas que tengan vida jurídica, como lo hace el Decreto 16. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya singularizadas.

“Art. 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.”.

No puede ninguna norma negar o restringir el ejercicio de este derecho, de las personas y colectivos, con disposiciones genéricas, como disponer la disolución de una organización por ejercer acciones de resistencia, que de manera arbitraria pueden ser imputadas como alteración de la paz, orden o seguridad pública. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya singularizadas.

“Art. 102.- Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.”.

Es imperativo garantizar la participación social protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, no restringirla, negarla o disolverla, tal como el Decreto Ejecutivo No 16 pretende al impedir a las organizaciones sociales incidir sobre las políticas públicas. Para ello las organizaciones sociales deben tener plena autonomía, sin injerencia del Estado. Por ello adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo No. 16 ya singularizadas.

“Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será descentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.”.

El Art. 226, de la Constitución establece que todas las entidades estatales ejercerán solamente la competencias y facultades que otorga la Norma

Suprema y la ley, por lo que no es procedente que un Decreto como el 16 otorgue potestades a otras instituciones no establecidas en la Constitución para regular los mecanismos de control social como veedurías y observatorios ciudadanos. Por ello adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo No. 16 ya determinadas en la presente acción.

“Art. 275.-El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.”.

Es imperativo garantizar la participación social protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, y no restringirla, negarla o disolverla, como el Decreto 16 pretende, al impedir a las organizaciones sociales incidir sobre las políticas públicas. Para ello las organizaciones sociales deben tener plena autonomía, sin injerencia del Estado. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya singularizadas.

“Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma se garantizará la organización de los empleadores.”.

Las organizaciones sociales, en este caso las de personas trabajadoras, no requieren de autorización del Estado para existir, pues la Constitución garantiza el derecho a la libertad de organización, y este derecho es irrenunciable e intangible. Por ellos adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya singularizadas.

Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

Argumentos, claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los que existe una incompatibilidad normativa. Por ello adolecen de inconstitucionalidad las normas del Decreto Ejecutivo 16 ya singularizadas.

Los argumentos esgrimidos como el alcance a los normas de rango constitucional transcritas, evidencian también de manera categórica, clara, cierta, específica y pertinente, la incompatibilidad de las normas constitucionales enunciadas con las del Decreto Ejecutivo No. 16 cuya declaratoria de inconstitucionalidad se demanda. Además es inconstitucional que se pretenda criminalizar el derecho a la participación política a la fiscalización de los actos del poder público a participar en las políticas públicas e incidir en los servicios públicos y el derecho a la resistencia, que pueden ser ejercidos por los individuos y las colectividades. Es inconstitucional en definitiva que el Estado viole la autonomía de las organizaciones sociales.

Sumado a ello, es necesario que se considere, LA JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, como la siguiente:

Corte Interamericana de Derechos Humanos.-

SENTENCIA CASO ESCHER Y OTROS VS, BRASIL

Art. 168 (Libertad de Asociación) en relación con el Art. 1.1 (Obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana.

Párrafo 165:

La comisión destacó *“La obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, y la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurar su ejercicio efectivo”.*

Alego que las restricciones a la libertad de asociación constituyen “graves obstáculos a la posibilidad que tienen las personas de reivindicar sus derechos, dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan”..... “La libertad para asociarse y buscar ciertos fines colectivos es indivisible, de modo que una restricción a la posibilidad de asociarse representa, directamente, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se propongan.”. En el párrafo 166 de la sentencia preferida, se dice “Los representantes coincidieron con la Comisión y añadieron que la violación en el presente caso “Estaba nítidamente caracterizada por lo criminalización y persecución de los defensores de los Derechos Humanos y Movimientos Sociales con el objetivo de desmoralizar y silenciar a los líderes del movimiento.”

En el párrafo 170 se establece: *“La Corte ha señalado que el Art 16. 1 de la Convención Americana establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados partes tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho. Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad.”* (Caso Baena Ricardo y otros. Párrafo 156).

En el párrafo 171 la Corte expresa: *“Además de la obligaciones negativas mencionadas, la Corte Interamericana ha observado que la libertad de asociación también se derivan obligaciones positivas de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen he investigar las violaciones a dicha libertad. Estas obligaciones positivas deben adoptarse incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita.”* (Caso HuilcaTecse vs Perú, Párrafo 76).

SEXTO.- Por lo expuesto de conformidad a lo establecido en los Art. 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República, en concordancia con los Art. 74; 75. 1, literal c; 76.1; 77; 78.1; 79.1. de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **DEMANDAMOS QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DEL DECRETO EJECUTIVO EJECUTIVO No. 16** tantas veces referidas y singularizadas y solicitamos se suspendan provisionalmente las disposiciones cuya inconstitucionalidad he demandado, por cuanto está debidamente fundamentada su contraposición con las normas y principios constitucionales, y evidencian un peligro grave e inminente para la existencia de las formas de organización social que garantiza la Constitución de la República.

SÉPTIMO.- Al Presidente de la República Eco. Rafael Vicente Correa Delgado, se le citará en su despacho del Palacio de Carondelet, ubicado en las calles García Moreno N10-43 Entre Chile y Espejo. Al Procurador General del Estado, Abogado Diego García, se le citará en su despacho ubicado en las calles Av. Amazonas N39-123 y Arízaga.

OCTAVO.- No he interpuesto otra demanda de Inconstitucionalidad por las normas del Decreto Ejecutivo No. 16.

CAPÍTULO VIII

LOS PRONUNCIAMIENTOS DE HUMAN RIGHTS WATCH

Un pedido de revocatoria

12 de agosto de 2013

(Washington, D.C.) -- Ecuador debería revocar un decreto presidencial que otorga amplias facultades al gobierno para supervisar y disolver organizaciones no gubernamentales, señaló hoy Human Rights Watch.

El 4 de junio de 2013, el Presidente Rafael Correa firmó un decreto que establece nuevos procedimientos para que las organizaciones no gubernamentales ecuatorianas puedan obtener personalidad jurídica y exige a las organizaciones internacionales someterse a un proceso de evaluación para ser autorizadas a operar en Ecuador. El decreto también concede al gobierno amplia potestad para intervenir en las actividades de las organizaciones. Por ejemplo, autoriza al gobierno a disolver organizaciones ecuatorianas que “afecten la paz pública”.

“El gobierno de Correa ha afectado seriamente la libertad de expresión, dedicándole gran parte de su energía a atacar a los medios de comunicación, y ahora intenta avanzar sobre las organizaciones independientes”, comentó José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch. “Los funcionarios ahora podrán en la práctica decidir qué pueden decir o hacer las organizaciones, y esto debilita significativamente el rol de estos grupos como contralor de los actos del gobierno”.

Correa presentó un anteproyecto de decreto similar en diciembre de 2010, que finalmente no prosperó debido a las críticas de organizaciones locales e internacionales.

A través del decreto, las autoridades crean un Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, de tipo electrónico, que servirá para almacenar documentación relativa a organizaciones. Se exige a las organizaciones ecuatorianas presentar una serie de documentos para obtener personalidad jurídica y la aprobación de sus estatutos. A partir de la publicación del decreto el 20 de junio, las organizaciones tienen un año para presentar la documentación exigida.

Funcionarios gubernamentales de ministerios que tengan relación con la actividad que desarrolla la organización —por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública si la organización se dedica a temas de salud— examinan la documentación y pueden otorgar o negar personalidad jurídica a la institución. Una vez que consiguen personalidad jurídica, las organizaciones deben informar a las autoridades cuando eligen a sus directores y a un

representante legal, y también si excluyen a miembros o incorporan otros nuevos. Asimismo, deben aportar al gobierno información sobre proyectos que reciban financiamiento internacional, y obtener autorización para reformar sus estatutos.

El decreto limita la posibilidad de las organizaciones de elegir quiénes pueden ser miembros o participar en ellas, y atenta así contra su derecho a la libertad de asociación, comentó Human Rights Watch. El decreto impone a las organizaciones ecuatorianas la obligación de respetar el “derecho” de quienes “por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional, gremial, ocupacional o profesional específicas, relacionadas directamente con el objeto o la naturaleza y/o los fines de la organización, tienen el interés legítimo de participar en ella”. Las organizaciones con determinada cobertura territorial o aquellas que sean “únicas en su territorio” no podrán negar el ingreso a las personas que tengan un “interés legítimo” en participar.

Los funcionarios gubernamentales que conceden la personalidad jurídica a una organización tienen amplias facultades de supervisión para asegurar que únicamente realice las actividades autorizadas. Los funcionarios podrán disolver una organización cuando consideren que se “desv[ía] de los fines y objetivos para los cuales fue constituida” o cuando participe en actividades que “afecten la paz pública” o sean “de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado”.

Las organizaciones extranjeras que deseen trabajar en Ecuador deberán pedir autorización a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, e informar cuáles son sus “fines y las labores que desean efectuar en el país”. Deberán entregar documentación que “demuestre su existencia legal”, incluido su estatuto en español. Luego, el gobierno consultará a las embajadas y consulados ecuatorianos en los países donde realiza actividades la organización internacional para obtener información sobre su “legalidad, solvencia y seriedad”. A partir de esta información, el gobierno decidirá sobre la conveniencia de suscribir un convenio con la organización internacional para autorizar su funcionamiento en Ecuador.

El decreto además impone a las organizaciones internacionales prohibiciones que no están claramente definidas y, entre otras cosas, no se les permite realizar actividades que “atenten contra la seguridad y la paz pública”. También permite a funcionarios gubernamentales realizar un seguimiento de las actividades de una organización “para asegurar el fiel cumplimiento de sus obligaciones” y revocar el convenio internacional si determinan que la organización no cumple con lo establecido en éste.

El 7 de agosto, la justicia de primera instancia rechazó una acción de protección contra el decreto interpuesta por Fundamedios, una organización dedicada a la defensa de la libertad de expresión. La organización ha apelado esta decisión, y el recurso está siendo evaluado por la justicia.

No obstante, conforme al derecho internacional, y como parte de su deber de promover y garantizar los derechos humanos, los gobiernos deben asegurar que los defensores de derechos humanos puedan realizar sus actividades sin represalias, amenazas, intimidación, hostigamiento, discriminación u obstáculos legales innecesarios. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en 2003 que “el respeto de los derechos humanos en un estado democrático depende, en gran parte, de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de derechos humanos para desplegar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar especial atención a las acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de los defensores de derechos humanos”.

Si bien la libertad de expresión y asociación puede estar sujeta a limitaciones, éstas deben adecuarse a estrictos estándares, de modo tal que no obstaculicen indebidamente el ejercicio de tales derechos. Es necesario que toda restricción “se imponga con arreglo a la ley, sea necesaria en una sociedad democrática y proporcional al objetivo propuesto” y que no “afecte a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras”.

El artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que el derecho de libertad de asociación “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”.

En 2012, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas instó a los países a garantizar “el disfrute de [estos] derechos de todas las entidades, registradas o no, y todas las personas” y asegurar que nadie sea objeto de “acoso, persecución, intimidación o represalias” por ejercer tales derechos. Asimismo, el Relator expresó que “[l]a suspensión o la disolución involuntaria de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial en caso de peligro claro e inminente de violación flagrante de las leyes nacionales, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos”.

Human Rights Watch ha documentado la existencia de restricciones similares en otros países. Por ejemplo, en diciembre de 2012, el gobierno de Ru-

sia sancionó una ley que prohíbe a las organizaciones no gubernamentales de ese país que participen en actividades “políticas” y reciban financiamiento de Estados Unidos, o bien participen en actividades que supongan una amenaza para los intereses de Rusia.

En Bahréin, una ley prohíbe a organizaciones no gubernamentales “participar en política” y habilita a las autoridades a disolver organizaciones prácticamente en forma discrecional. En Uganda se creó una Junta para Organizaciones No Gubernamentales, supervisada por el Ministerio del Interior, con potestad para autorizar o rechazar la constitución de organizaciones, o revocar dicha constitución cuando la junta determine que así lo requiere “el interés público”.

En Venezuela, una ley de 2010 impide que las organizaciones dedicadas a “la defensa de los derechos políticos” o a “ejercer control sobre los poderes públicos” reciban fondos internacionales. Prevé multas y sanciones para aquellas organizaciones que reciban este tipo de fondos, y permite al gobierno expulsar a personas extranjeras que “ofendan las instituciones del Estado, sus altos funcionarios o altas funcionarias, o atenten contra el ejercicio de la soberanía”.

“En vez de adoptar medidas razonables para facilitar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, el gobierno de Correa sigue los pasos de países como Rusia, Bahréin, Uganda y Venezuela, donde se han aplicado restricciones injustificadas que vulneran derechos fundamentales y limitan espacios que son claves para una sociedad democrática”, observó Vivanco.

“Hay que revertir el cierre de Pachamama”

6 de diciembre de 2013

(Washington, D.C.) – El gobierno del Presidente Rafael Correa debería revertir su decisión de clausurar una organización ecuatoriana de defensa de derechos ambientales e indígenas, señaló hoy Human Rights Watch. El gobierno debería revocar el decreto ejecutivo dictado recientemente que le otorga amplias facultades para supervisar y disolver a organizaciones independientes, y así cercenar la libertad de asociación y expresión.

El 4 de diciembre de 2013, el Ministerio del Ambiente “disolvió” a la Fundación Pachamama, una organización no gubernamental que desde hace más de 16 años se dedica a la defensa de derechos indígenas y ambientales, en razón de que varios de sus miembros presuntamente habían participado en una manifestación violenta. El ingreso a la sede de la organización en Quito fue bloqueado ese mismo día por funcionarios gubernamentales y policías.

“El decreto del Presidente Correa que regula a la sociedad civil otorgó al gobierno la potestad de disolver organizaciones de derechos humanos y de otro tipo que se interpongan a su programa de gobierno”, observó José Miguel Vivanco, director ejecutivo para las Américas de Human Rights Watch. “Ahora, el decreto se ha cobrado su primera víctima”.

El 28 de noviembre, miembros de la Fundación Pachamama participaron con otras personas en una manifestación en protesta por explotaciones de petróleo en el Amazonas ecuatoriano. La manifestación, que reunió a unas pocas decenas de personas, se organizó en las puertas de un hotel de Quito donde diversos funcionarios estaban evaluando los pedidos de licencias de empresas extranjeras que pretenden explorar zonas del Amazonas ecuatoriano donde habitan comunidades indígenas para extraer petróleo.

El 1 de diciembre, durante su programa televisivo semanal, el Presidente Correa acusó a los manifestantes de agredir físicamente al embajador chileno en Ecuador, a un empresario de Bielorrusia y a policías. Correa proyectó un video donde se veía a manifestantes mientras seguían y les gritaban a ambos extranjeros, que habían salido de la reunión y eran acompañados por policías. La única evidencia clara de violencia física es una grabación de video que muestra a un manifestante que intenta golpear al empresario y a un policía con un palo en forma de lanza. No se observa fehacientemente en el video la identidad del manifestante.

El 4 de diciembre, un alto funcionario del Ministerio del Interior pidió al Ministerio del Ambiente que disolviera la Fundación Pachamama, y adujo para ello que sus miembros habían iniciado una “violenta protesta, atentando contra el orden público y la integridad física de los asistentes”. La presidenta de la Fundación Pachamama niega que sus miembros hayan participado en actos de violencia.

Ese mismo día, el Ministerio del Ambiente ordenó la disolución alegando que la Fundación Pachamama había incumplido el Decreto Ejecutivo 16. Este decreto, adoptado en junio, prohíbe a las organizaciones “desviarse de los fines y objetivos para los cuales [fueron] constituidas” y “dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos... que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o que afecten la paz pública”.

El 5 de diciembre, el abogado de la Fundación Pachamama indicó a la prensa que la organización estaba preparando una serie de recursos legales que interpondría en Ecuador y que consideraban llevar su caso ante instancias internacionales.

El Decreto Ejecutivo 16, y su aplicación al presente caso, contravienen los derechos de libertad de expresión y asociación, observó Human Rights Watch. Conforme al derecho internacional, los gobiernos deben asegurar que se permita a los defensores de derechos humanos realizar sus actividades sin que medien represalias, amenazas, intimidación, acoso, discriminación u obstáculos legales innecesarios.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en 2003 que el “respeto de los derechos humanos en un estado democrático depende, en gran parte, de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades”.

Si bien los derechos de libertad de expresión y asociación pueden estar sujetos a limitaciones, estas deben ajustarse a estándares estrictos, de modo tal que no obstaculicen indebidamente el ejercicio de tales derechos. Toda restricción deberá imponerse con arreglo a la ley, resultar necesaria en una sociedad democrática y ser proporcional al objetivo buscado, y no deberá “afectar a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras”.

El artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que el derecho de libertad de asociación “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”.

En 2012, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas observó que la “suspensión o la disolución involuntaria de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial en caso de peligro claro e inminente de violación flagrante de las leyes nacionales, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos”.

“Todo presunto acto de violencia perpetrado por manifestantes debería ser objeto de investigaciones penales imparciales, pero no corresponde que sea utilizado como pretexto para impedir que una organización participe en el debate público y en la promoción de los derechos humanos”, sostuvo Vivanco.

CAPÍTULO IX

El Decreto 16 en los medios

Selección de algunas publicaciones

ONGs: borrón y cuenta

Por Tristana Santos, revista Vistazo, 5 de septiembre de 2013



Foto: Segundo Espín, revista Vistazo

Todas las organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras que quieran seguir funcionando en el país deben volver a registrarse y atenerse a nuevas reglas: no incidir en políticas públicas ni afectar “la paz pública” son las más polémicas. ¿Quiénes están en peligro?

Aunque el Decreto 16 se emitió en junio y las organizaciones afectadas reaccionaron inmediatamente, la noticia no levantó olas en el país hasta que Human Rights Watch dio la voz de alerta. El chileno José Miguel Vivanco, director de este organismo internacional de defensa de derechos humanos, ha calificado al decreto del presidente Rafael Correa, que impone nuevas reglas a las organizaciones no gubernamentales como “el retroceso más grave ocurrido en la región en los últimos 20 o 25 años en cuanto a la necesidad de fortalecer y respetar la independencia y florecimiento de una sociedad civil vigorosa”.

Vivanco ha denunciado que el Decreto 16 atenta contra la libertad de reunión y asociación (un derecho garantizado en nuestra Constitución y en la Declaración Universal de Derechos Humanos), y coarta la independencia de las organizaciones, que deberán completar un largo trámite para obtener su personería jurídica hasta junio de 2014. El Decreto 16 deroga a una normativa de 2008 que fue aprobada por el mismo gobierno, y crea el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas (reporta a la Secretaría de Gestión de la Política), que obliga a las entidades sin fines de lucro a sujetarse a control estatal mediante la entrega de actas de asambleas, informes económicos y demás información de cualquier momento de su vida institucional según lo requiera el funcionario encargado. Para lograr que se las incluya en este sistema, las casi 60 mil organizaciones que existen en el país “deberán sustentar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas y no hallarse incursas en ninguna de las causales de disolución... Aquellas organizaciones que no hayan obtenido el registro”, sentencia el reglamento, “no podrán operar en el país”.

Nuevas reglas

Todas las entidades sin fines de lucro, desde un club, una comuna y un comité barrial hasta una federación nacional y una cámara, deberán registrarse y atenerse a la nueva norma. El artículo que define las causales de disolución es el más criticado por las ONGs. Se les prohíbe dedicarse a actividades de “política partidista”, realizar gestiones de “injerencia en políticas públicas” y afectar la “paz pública”.

A las ONGs internacionales también se les prohíbe realizar actividades de injerencia política, en una medida que va a tono con las continuas denuncias del Presidente de que organizaciones estadounidenses como USAID financian a entidades locales que tienen fines “desestabilizadores y golpistas”.

El año pasado, cuatro entidades que habían ganado un concurso de financiamiento de USAID (el Grupo Faro, Fundamedios, Fundación Esquel y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) para crear un programa de fortalecimiento de la sociedad civil, fueron acusadas por el régimen de ser opositoras y sesgadas. Uno de los objetivos de ese programa, llamado Ciudadanía Activa, que incluía foros, seminarios y capacitación era “mejorar la capacidad de incidencia en políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento de la democracia”.

Con el nuevo reglamento, las ONGs internacionales deberán pasar por el filtro de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional que supervisará para qué se destinan los recursos, y cualquier “incidencia” en política queda prohibida. Orazio Bellettini, director del Grupo Faro, y líder de la Confede-

ración Ecuatoriana de Organizaciones de la Sociedad Civil, que agrupa a 54 organizaciones de 10 provincias, dice que el Decreto 16 tiene pros y contras. Destaca como positivo que se incorpore la creación de fondos concursables para que el Estado pueda transferir recursos a las organizaciones, el diseño de programas de capacitación y asistencia técnica, y “el compromiso del Estado de apoyar el proceso de formalización de instituciones de la sociedad civil”. Le preocupa, entre otras cosas, que el cierre de una organización quede a la discreción de un funcionario que pueda interpretar si se ha afectado la “paz pública”.

Respuesta oficial

Sin embargo, para la Secretaría de Gestión de la Política, no hay confusión sobre la causal de disolución, que califica como “explícita y precisa”. “Para que se constituya en causal (de disolución) la organización, en lugar de trabajar para los fines para los que fue creada, debe desviarse de la actividad que le corresponde y dedicarse a una reservada a partidos políticos”, explicó la entidad a Vistazo por e-mail. “Pero además para completar la causal, las actividades deben cumplir otro presupuesto que consiste en ser de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado”, o que “además afecten la paz pública”.

La Secretaría explica que una organización social no puede dedicarse a la preparación de movilizaciones ni a seleccionar y nominar candidatos para puestos electivos, actividades que son funciones obligatorias de los partidos políticos según la Ley Electoral. “Para superar dicha supuesta confusión hace falta solamente leer apropiadamente el numeral”, indica la Secretaría.

Libertad de expresión y cuentas claras

Fundamedios y Participación Ciudadana, con nombre y apellido, han sido en varias ocasiones el blanco de las cadenas del Presidente.

El régimen las acusa de estar sesgadas en su contra por recibir financiamiento de USAID (United States Agency for International Development) y la NED (National Endowment for Democracy, del Departamento de Estado de EE.UU.). Éstas, como otras organizaciones, concursan por estos fondos y exhiben en sus páginas webs el detalle de los donantes que les permiten funcionar.

“Se nos quitó la personería jurídica de un golpe y plumazo”, dice César Ricaurte, de Fundamedios, organización que presentó una acción de amparo constitucional contra el decreto, y que fue negada. “El gobierno nos

acusa de hacer política. Porque defendemos la libertad de expresión, porque hemos concurrido a la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)", asegura. "Lo que hace Fundamedios es lo que hace cualquier organización que defiende y promueve la libertad de expresión en cualquier parte del mundo". "El Decreto 16 es una guillotina en la cabeza de la sociedad civil ecuatoriana", añade Ricaurte. "Lo perverso del decreto es que todas las formas de organización, sean estos comités de padres de familia, clubes deportivos, barriales, todos deben entrar al registro de organizaciones, sino operan de forma irregular".

Ruth Hidalgo, directora de Participación Ciudadana, resalta que el Código Civil vigente ya divide a las organizaciones de sociedad civil en organizaciones de hecho, corporaciones y fundaciones. "Es decir que, por decreto, el Presidente ha reformado al Código Civil".

El año pasado el régimen increpó a Participación Ciudadana por publicar un cálculo de los montos que supuestamente gastaba el Gobierno en publicidad, que no contemplaban los descuentos que obtiene en los medios públicos. "Durante dos años pedimos que el Gobierno nos haga llegar los contratos que tenía para descuentos de publicidad, y finalmente nos los hicieron llegar", dice Hidalgo. "Entonces pudimos corregir nuestra estimación. Esa es una prueba de que cuando la sociedad civil insiste e insiste, los estados finalmente terminan acogiendo la petición pues es justa".

"La coherencia entre el discurso y la realidad se va a ver al momento de la inscripción, solamente ahí podremos saber si el Decreto 16 fue diseñado para fines de control político o con un criterio técnico"

Las ambientalistas

"El gobierno nos tiene en la mira desde el año 2009", dice Ivonne Yáñez, vicepresidenta de Acción Ecológica. Ese año, esta organización que había promovido varias manifestaciones contra el proyecto de Ley de Minería fue cerrada por dos meses bajo la consideración de haber "incumplido los fines para los que fue creada".

"Si es que el Gobierno quiere cerrarnos, podría ampararse en el Decreto 16 diciendo que estamos injiriendo en políticas públicas". Durante las recientes protestas por la explotación del Yasuní, en la Plaza Grande, en Quito, Yvonne Yáñez escuchó que por altoparlantes, quienes dirigían la manifestación de apoyo al Gobierno, se referían a los ecologistas como "golpistas y desestabilizadores del régimen". No hay que hilar muy fino, explica, para entender las implicaciones del decreto. "Lo que busca es amedrentarnos y mantenernos bajo control".

Le preocupa además que el decreto no deje espacio para organizaciones espontáneas o “de hecho”, pues todas las “formas de organización social”, se deben incorporar al sistema con “fines de registro”. “Si mañana nos retirar la personería jurídica, ¿qué pasa con nosotros?”

Mucho me temería que venga la policía y nos pase lo sucedido con los jóvenes de Luluncoto; que nos allanen y nos acusen de sabotaje y terrorismo”.

“Este decreto que es altamente discrecional”, coincide Natalia Greene, consultora para la fundación Pachamama y representante de CEDENMA, que aglutina a unas 50 organizaciones ambientalistas. “Las organizaciones sociales en general tienen incidencia política”, continúa, “si hay una ley que atenta contra la naturaleza, nosotros vamos a presentar una crítica, vamos a hacer propuestas”, y si se cierran los canales de diálogo, van a seguir organizando manifestaciones no violentas, asegura. “La protesta es una medida de presión al gobierno para que escuche a otras voces”.

“El movimiento ambiental no son solamente organizaciones, somos personas, y a las personas no se las puede cerrar. Las críticas, las protestas, la presión en redes sociales no se va a acallar solo porque cierre una organización”.

El movimiento indígena

El Decreto 16 regula no solo a fundaciones y asociaciones, indica que también “comunidades, juntas de agua, juntas de regantes, de economía popular y solidaria, etc.”, “observarán las disposiciones de este reglamento como norma supletoria”. También establece que los trámites deberán hacerse por Internet. Si el proceso será engorroso para las organizaciones de las ciudades, lo será mucho más para comunidades alejadas. (La respuesta de la Secretaría de Gestión de la Política es que se prestará apoyo a las organizaciones que no cuenten con Internet, y que habrá acuerdos con colegios estatales para que se usen los laboratorios de informática e infocentros). Carlos Pérez Guartambel, presidente de la ECUARUNARI, organización que presentó una demanda de inconstitucionalidad contra este decreto, opina que se quiere desalentar a la organización indígena. “Es con dedicatoria. Lo que buscan es un control social, y evitar el mínimo conato de resistencia”.

“Se va a realizar un control exhaustivo desde qué actividades realiza una organización, qué proyectos tiene, qué están pensando del gobierno... el funcionario más ínfimo podría pedir información y si tiene duda puede ir a verificar las actas... podrá ver quiénes mocionaron una movilización, una medida de hecho, eso queda registrado en las actas y se puede determinar

quién fue el actor intelectual, lo que podría provocar una acusación penal para llevarlo a la cárcel”, dice Pérez. Él mismo cumplió ya una sentencia de ocho días en marzo de este año por “obstrucción de servicios públicos” (por cerrar vías durante una protesta contra la Ley de Aguas). “Ya no podremos apoyar a un candidato, ni dar una opinión sobre sectores estratégicos, como minería, agua, porque sería causal de disolución”, dice Pérez. “Que-
daríamos al margen de la Ley”.

La injerencia en políticas públicas

Líderes de organizaciones no gubernamentales resaltan la contradicción entre el Decreto 16 y la Constitución de Montecristi, sobre la “incidencia” o “injerencia” (son sinónimos) que puede tener la sociedad civil en las políticas públicas.

Constitución del Ecuador

Artículo 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación **e incidir en las decisiones y políticas públicas** y en el control social de todos los niveles de gobierno...

Decreto 16 de la Presidencia de la República

Artículo 26.- Causales de disolución para organizaciones. 7.- **De-
dicarse a actividades de política partidista, reservadas a los
partidos y movimientos políticos** inscritos en el Consejo Na-
cional Electoral, **de injerencia en políticas públicas** que atenten
contra la seguridad interna o externa del Estado o que afecten la
paz pública.

Artículo 37.- Prohibiciones. Las Organizaciones no Gubernamen-
tales –ONGs– del exterior no podrán realizar actividades diferentes
o incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten
contra la seguridad y la paz pública. Las ONGs extranjeras su per-
sonal del exterior autorizado para trabajar en el país y sus fami-
liares no podrán efectuar labores lucrativas, de injerencia política
y/o proselitistas...

Fundamedios: El Decreto 16 es un modelo de Estado controlador

Diario Hoy, 7 de agosto de 2013

Ayer se realizó en Quito la audiencia por la acción de protección presentada por César Ricaurte, director de la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios), en contra del presidente Rafael Correa por la expedición del Decreto Ejecutivo 16.

En él se establecen una serie de normativas y requisitos para la conformación de las sociedades civiles. Según la acción presentada por Ricaurte, el reglamento afecta a sus derechos fundamentales como integrante de una organización y como individuo.

Entre las violaciones, el director de Fundamedios indica que se establecen procesos de registro y aprobación excesivamente complicados para el derecho ciudadano de asociarse, se limita la defensa de los Derechos Humanos, mediante las prohibiciones a los temas sobre los que puede trabajar una ONG, y se dispone recibir a personas ajenas a las fundaciones entre sus socios, entre otros puntos.

Específicamente, Ricaurte menciona que el decreto vulnera varios principios constitucionales. Por ejemplo, el artículo 1 del reglamento afecta el artículo 61, numerales 2 y 5 de la Constitución. Con esto se impediría participar a las asociaciones en los asuntos de interés público para fiscalizar actos del Estado.

También señala el artículo 66 de la Constitución, numerales 5, 3, 13 y 16 porque el reglamento limitaría el libre desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, el derecho de expresar opiniones, de asociarse libre y voluntariamente, e incluso, el derecho a la libre contratación.

Según Ricaurte, el Decreto 16 crea un sistema de registro de las organizaciones pero en realidad está regulando un derecho humano fundamental, el de la libre asociación. “Esto de por sí ya es inconstitucional –dijo–. Los derechos solo pueden ser regulados a través de una Ley Orgánica, no de un Decreto, una herramienta de menor grado que no ha sido debatida en la Asamblea”.

Ricaurte dice que aún no conoce la respuesta del Ejecutivo a su propuesta. “Por ahora no tenemos más información que la que el Presidente ha dicho

en las sabatinas. Ahí ha dicho que el Decreto es necesario para regular el sector de las ONGs y para saber cuántas hay”, dijo.

Sin embargo, este argumento no es suficiente para el funcionario ya que, bajo este mismo Gobierno, se creó el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil. “Ahora lo que se intenta es crear este sistema adscrito a la Presidencia. Esto es parte de un modelo de Estado que controla a los individuos. En lugar de que sean ellos los que controlen su accionar”.

El Decreto presidencial número 16 se publicó el 4 de junio pasado. La normativa establece que las asociaciones y organizaciones civiles estarán registradas, acreditadas y controladas por el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales que será controlado a su vez por la Secretaría Nacional de Gestión Política. Esta entidad junto al Registro Único de Organizaciones Sociales serán las encargadas de emitir la certificación de existencia de las asociaciones civiles.

Hasta el momento, Fundamedios es el único organismo que ha interpuesto una acción. (CG).

El Decreto 16 impone graves restricciones a la sociedad civil

Opinión de Diario Hoy, 14 de agosto de 2013

A las críticas dentro del país al Decreto Ejecutivo 16 para controlar a las organizaciones sociales, se suman voces en el exterior preocupadas también por las limitaciones al derecho de asociación que impone ese Decreto. Este derecho no es una concesión del Estado, ni de gobierno alguno. Como el de la libre expresión, es un derecho inherente a las personas.

En el país, Fundamedios presentó días atrás una acción de protección porque el decreto vulnera varios principios constitucionales, al impedir participar a las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos de interés público para fiscalizar actos del Estado y limitar su libre desarrollo, el derecho a expresar opiniones y asociarse libre y voluntariamente... El recurso fue rechazado; pero Fundamedios apeló la resolución. Y la acción pasó a la Corte Provincial.

En el exterior, Human Right Watch ha señalado que el Gobierno impone “graves restricciones a la sociedad civil” e “intenta avanzar sobre las organizaciones independientes”. Y que “los funcionarios ahora podrán en la práctica decidir qué pueden decir o hacer las organizaciones, y esto debilita significativamente el rol de estos grupos como contralor de los actos del Gobierno”.

El Decreto limita la potestad de elección de los integrantes de las organizaciones: las obliga a aceptar a quienes expresen su “interés legítimo” por ellas. Las amplias causales de disolución dan a las autoridades un poder muy grande de control sobre las organizaciones. El Gobierno las puede disolver, por ejemplo, bajo el argumento de que las actividades de estas afectan a la paz pública o son “de injerencia en políticas públicas, que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado”. Las organizaciones sociales intermedias requieren el necesario margen de libertad y autonomía para desarrollarse. Esto fortalece la participación democrática. Las injerencias de las autoridades estatales en la vida de ellas y las restricciones a su libre accionar la burocratizan y debilitan.

Las consecuencias del Decreto 16

Análisis de Diario Hoy, 17 de septiembre de 2013



La Corte Constitucional tiene, entre las múltiples demandas ciudadanas que le llegan habitualmente, dos especialmente importantes, que se refieren a un mismo tema: la impugnación al decreto 16, expedido por el presidente Rafael Correa el pasado 4 de junio y que se refiere al control que rige sobre todas las organizaciones sociales que deseen continuar sus actividades dentro del Ecuador.

Las demandas han sido interpuestas por la Ecuarrunari y por la organización Fundamedios. Y básicamente se refieren a que, con dicha disposición, la acción social organizada sufre cortapisas en su legítimo derecho a manifestarse por determinados temas. Una de las prohibiciones que se implan-

tan, por ejemplo, es respecto a referirse a temas que el Gobierno considere como políticos. Al respecto, la defensa de la reserva del parque Nacional Yasuní, ¿es un tema ecológico o político? ¿Las fundaciones ecologistas serán sancionadas por protestar por su explotación? ¿Llegará un punto en el que ni siquiera se pueda cuestionar aspectos relevantes para el país, como es la conservación de su riqueza natural?

Lo que se teme es que en el trasfondo de este decreto se oculte el deseo oficial de paralizar la protesta social. Y sancionar a aquellos que se mantengan activos en temas que resultan incómodos al Gobierno, como el ejemplo citado por el Yasuní.

La libertad de organización, con estos controles, ciertamente está amenazada. Con sanciones tan fuertes como la disolución de esas fundaciones que incurran en las prohibiciones ordenadas. Por esa razón, es urgente que la Corte Constitucional tome conocimiento y despache las demandas planteadas por sectores representativos que se han caracterizado por levantar su voz de protesta cuando consideran que el poder se excede en el uso de sus atribuciones.

Lo contrario sería perfeccionar el silencio que ya rige en muchos sectores. La ley de Comunicación ha sido un factor importante en ese sentido. El decreto 16, por otro lado, busca el control total en las calles, de manera que las inconformidades que surgen de la acción de un gobierno, pueden verse estancadas y no tener un desfogue legítimo con la protesta.

En estos momentos, ya rige el decreto y las organizaciones que busquen continuar su trabajo tienen las nuevas reglas que modificarán sustancialmente, su accionar. Muchos ecuatorianos aún no perciben las consecuencias de este decreto, que como otras decisiones, pasan desapercibidas para un importante sector de la población. Pero es hora de ponerle asunto al tema y pedirle a la Corte Constitucional que lo tramite con la premura que merece.

Putin quiere acabar con las ONG para controlarlo todo

Por Martín Pallares, en diario El Comercio, 17 de agosto de 2013



El Presidente ruso. Vladimir Putin fue reelegido por tercera vez en 2012. Gobernará hasta el 2018 y podrá apostar por otro mandato. **Foto:** Archivo / EL COMERCIO

Funcionarios del gobierno de Vladimir Putin entran violentamente a las oficinas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y empiezan a rebuscar documentos, a hacer preguntas, a vigilar si los sistemas antiincendios están funcionando o incluso si tienen botiquín con medicamentos.

Junto con los agentes del Fiscal llegan funcionarios de la oficina recaudadora de impuestos, abogados, inspectores de salud y hasta bomberos. La idea es simple: buscar cualquier pretexto para cerrar a las ONG o, al menos, asustar a sus empleados para que no se atrevan a expresar cualquier disenso.

Esta es la batalla final de la guerra que Putin emprendió contra las ONG en el 2006. Y es similar a la que otros gobiernos de corte autoritario han llevado a cabo como, por ejemplo, en Egipto, Zimbabue, Filipinas, Indonesia y China...

En el caso de Rusia, los antecedentes a los allanamientos fue una ley aprobada, que estableció una serie de obstáculos al trabajo de las ONG y, sobre todo, normas lo suficientemente confusas que permiten que bajo cualquier pretexto se las pueda cerrar. O al menos silenciar por el temor.

Pero, ¿por qué hacer la guerra a las ONG? “Para todo régimen autoritario, controlar a la sociedad civil es crucial para poder mantenerse en el poder”, dice William Dobson autor de ‘The Dictator’s Learning Curve’, el libro en el que retrata a los nuevos autócratas. Para Putin, explica Dobson, la necesidad de controlar a las ONG ha sido parte fundamental de su esfuerzo por centralizar el poder. La ley aprobada en el 2006 le da al Kremlin amplios poderes sobre estas organizaciones que, por su naturaleza, no tienen fin de lucro. Por eso, cualquier ONG puede ser inspeccionada en un momento determinado, se establecen trámites casi imposibles de cumplir, se otorga a funcionarios del gobierno el derecho a participar en sus reuniones y establece que el Ministerio de Justicia tengan el derecho a exigir cualquier papel.

Los grupos más golpeados han sido los que monitorean el respeto a los derechos humanos y la libertad de expresión. Precisamente, la ley permite a los funcionarios del Gobierno a suspender a las ONG o congelar sus cuentas si se “involucran” en actividades políticas y reciben fondos de ciudadanos o gobierno de otros países, especialmente de los EE.UU., como señala la periodista Keneth Rapoza en Forbes.

Rachel Debner, directora de Human Rights Watch para Europa, ha dicho que estos allanamientos no tienen precedente. “Putin está dejando en claro que en su visión el monitoreo sobre el respeto a los derechos humanos es un asalto a la soberanía rusa”. Los últimos allanamientos han afectado sobre todo a organizaciones que reciben dinero de los EE.UU. o de Alemania. Esos gobiernos se han quejado. Pero para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, esos reclamos son “cínicos”, “provocativos” y constituyen una “intervención en asuntos internos”.

La ley también establece que las ONG que reciben fondos de otros países se registren como “agentes extranjeros”, lo que muchos se resisten a obedecer.

Masha Gessen, una reconocida periodista que escribió ‘El Hombre sin rostro’, una biografía de Putin, recordaba en un artículo publicado en el The New York Times que al final de la era Milosevic, en Yugoslavia, muchas ONG tuvieron que cerrar por la serie de regulaciones que les pusieron al financiamiento internacional. “Rusia nunca se ha parecido tanto a la Unión Soviética”, sentenciaba la escrito sobre esta nueva Rusia.

En Ecuador contra las cuerdas

En el Ecuador un reglamento expedido por el Gobierno ha puesto a las organizaciones de la sociedad civil contra las cuerdas.

“Es claramente una movida parecida a la rusa”, explica el abogado Mauricio Alarcón, de Fundamedios, quien ha estudiado el reglamento expedido por la Presidencia de la República.

Según Alarcón, esa norma establece obligaciones que están diseñadas para colocar a las ONG en la siguiente encrucijada: o mantienen silencio o las clausuran.

Entre esas obligaciones está que aquellas ONG que reciban dinero del exterior tienen que entregar al Gobierno toda la información sobre su trabajo y sus fondos.

Hay otra obligación sensible: las ONG tienen que admitir como miembros a cualquier persona que muestre interés legítimo en pertenecer a ella. Es decir, si en un organismo que monitorea el respeto a los DD.HH. en el Ecuador hay un directorio de cinco miembros, seis personas cercanas con ideas distintas pueden solicitar su ingreso. La ONG está obligada a aceptarlos, en cuyo caso quedará en manos de sectores críticos. Y si no lo hace, pueden ser cerradas.

Entrevista a Michael Shifter, presidente del Diálogo Interamericano 'Muchas instituciones están deterioradas'

Por Miguel Rivadeneira, en diario El Comercio, 30 de octubre de 2013

¿Qué mensaje dejaron los representantes de organizaciones sociales y de la prensa del Ecuador en la reunión (del lunes, 28) con el Diálogo Interamericano?

Hay temas que valen la pena ventilar, conversar. Ese Decreto 16 (que regula a las organizaciones sociales) ha generado controversia. Nos parece importante que la gente conozca en qué consiste, qué significa para Ecuador y cómo entenderlo en el contexto regional.

¿Usted ha despejado sus dudas sobre el Decreto 16?

Cada uno de los participantes está saliendo con su propia comprensión del tema y la mayoría de participantes está preocupada con ese decreto. Algunos de los términos que allí se usan dan motivos para ello. Fue importante tener esos puntos de vista de los amigos de Ecuador y del Director de Human Rights Watch Américas. Hubo representantes de embajadas que presentaron sus puntos de vista. Nuestra idea es que haya distintos puntos de vista sobre un tema tan importante que regula la sociedad civil.

¿Cómo ve Diálogo Interamericano a la democracia en el continente?

Si uno compara con la época de los dictadores, hay mejoras, pero la cuestión sobre el estado de derecho en varios países está en riesgo y eso preocupa

¿Hay acciones autoritarias en esos países?

Son regímenes que tienen rasgos autoritarios o tendencias autoritarias, pero también hay espacio. No son dictaduras.

¿Eso no afecta la institucionalidad de los países?

Sí, muchas de las instituciones se están deteriorando y es un tema de preocupación.

¿Y los principios de los DD.HH. y las libertades?

Si uno compara con otras épocas peores, muy negras en América Latina, está mejor, pero yo creo que si no hay un sistema de contrapesos y no hay poderes independientes esto conduce a un escenario preocupante y por eso el Diálogo Interamericano está tratando de seguir y mantener un estudio, una investigación sobre lo que está pasando.

¿Diálogo Interamericano va a seguir contribuyendo?

Nos interesa una mayor discusión sobre actores relevantes de estos temas porque es la democracia lo que da origen al Diálogo, que empezó hace 30 años.

Las acciones de la organización social, en mira del Estado

Diario El Universo, 18 de agosto de 2013



A fondo: Decreto Ejecutivo

Año 2009. Con el acuerdo 157 del 2 de marzo, la entonces ministra de Salud, Caroline Chang, deroga la personería jurídica de Acción Ecológica. El documento establecía que la medida entraba en vigencia sin necesidad de ser publicada en el Registro Oficial, y decía: “Ha incumplido los fines para los que fue creada, sin que sus acciones, dentro del campo de la salud, hayan sido coordinadas con el Ministerio de Salud Pública”.

La sanción fue desechada cuatro meses después, cuando la ONG demostró que su labor tenía relación con proyectos en materia de medio ambiente y no con salud. Dos décadas antes, en 1989, había iniciado su actividad en el país bajo la coordinación del Ministerio de Salud porque el del Ambiente aún no existía.

“Fueron argumentos absurdos, que demostraban que era más una jugada política por parte del Gobierno que una aplicación certera de la ley”, dice Ivonne Yáñez López, hoy vicepresidenta de Acción Ecológica, organización que en el 2009 organizó marchas y plantones en contra del proyecto de Ley Minera. Ahora critica el Decreto 16 en el que se expide el Reglamento para

el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas (Suios). Fue firmado por el presidente Rafael Correa en junio pasado.

Ese reglamento, en el artículo 2, indica que regulará las organizaciones sociales, las entidades u organismos competentes del Estado, las ONG (organizaciones no gubernamentales) y a quienes administren documentación, información o promuevan organizaciones sociales. Líderes y dirigentes creen que se está atentando contra la libertad de asociarse con independencia y sin la influencia estatal.

Una crítica llegó esta semana de la ONG internacional Human Rights Watch (HRW). José Miguel Vivanco, director de la División para América de la organización, dice que estaría privándose a la sociedad ecuatoriana de un modo de participación aceptado en democracia.

“El decreto no solo busca subordinar a la sociedad civil al control gubernamental, desde el momento en que la aprobación de la personalidad jurídica dependerá de la buena voluntad de la autoridad de turno en el área en que se quiera trabajar”, asegura Vivanco a este Diario –vía telefónica– desde EE.UU.

Para César Ricaurte, director de Fundamedios, que el pasado 30 de julio presentó una acción de amparo constitucional contra el decreto, el reglamento contiene causales muy subjetivas para disolver las organizaciones como, por ejemplo, la del artículo 26, literal 7, que refiere: “la afectación a la paz pública”.

Pero el punto más grave, cree, “es la transitoria con la que de un plumazo, violando cualquier principio de un Estado de Derecho y Democrático que es la Seguridad Jurídica, se borra el registro de las organizaciones, se quita la personería jurídica y obliga a registrarnos otra vez”.

Mariana Pallasco, presidenta de la Unión Nacional de Educadores (UNE), también ha presentado acciones legales contra el reglamento. La dirigente afirma que su aplicación “significaría eliminar la condición de organización veedora de las entidades públicas. Levantamos un proceso de demanda a la Asamblea, la Corte Constitucional, la Organización Internacional de Trabajadores y la Internacional de Educación”, dice.

En junio pasado, la Secretaría de Gestión de la Política, encargada del Suios, indicó que las organizaciones deben registrarse hasta junio del 2014. Además, el pasado 17 de julio, informó que el nuevo sistema fue desarrollado “de manera participativa y con base en los resultados de un proceso de

diagnóstico realizado con aproximadamente 1.700 organizaciones” en el país.

En el 2009, por el caso de Acción Ecológica, Correa dijo que existían unas 30.000 ONG de las que el 95% no cumplían con los requerimientos legales. “Por eso hacemos la depuración”, afirmó en ese entonces el presidente.

Otro de los colectivos que presentó una acción legal contra el decreto fue la Ecuarunari. Su presidente, Carlos Pérez Guartambel, critica las disposiciones mediante las que el Estado puede pedir información a las ONG. “Nosotros damos cuentas a las bases, pero no al Estado si no ha puesto ni un centavo”, dice.

Por su parte, Mario Morales, presidente de la Federación de Trabajadores Libres de Pichincha, rechaza los términos en los que fue emitido el reglamento, porque, cree, afecta la actividad gremial. “Reglamentos como estos desactivan a las organizaciones de oposición. Si uno dice no estoy de acuerdo, simplemente dirán: los eliminamos. Así quién va a poder opinar en contra”.

Patricia Sarzosa, viceministra de Gestión de la Política, dijo el jueves –en rueda de prensa– que el desconocimiento lleva a dirigentes a acciones legales contra el decreto. “Los que pidieron amparo constitucional es desconocimiento. Los invitamos al proceso de socialización. Si hay mala fe, esperemos que no se tergiverse...”.

Enrique Astudillo Campoverde, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos, cree que se busca intimidarlos. “Desde el principio el Gobierno ha entrado a intimidar a la organización social y a cada rato está cambiando reglamentos (el 2008 se emitió el Decreto 982, derogado con el 16). Estamos obligados a reinscribirnos. Piden montón de documentos”, afirma.

Con él coincide Yáñez, de Acción Ecológica: “Está bien que haya que cumplir con requisitos exigidos por organismos de control (SRI,

1.700 organizaciones fueron analizadas antes de establecer el Decreto 16, según la Vicepresidencia de Gestión Política.

95% de 30 mil ONG no cumplían con los requerimientos legales, dijo el presidente Rafael Correa en el 2009.

IESS). Pero como fue escrito este decreto es una involución para el nivel de desarrollo de una sociedad...”.

Lo que dice: EL REGLAMENTO

Artículo 5. Involucra a corporaciones, fundaciones, otras formas de organización social nacionales o extranjeras; y organizaciones de control social, constituidas por el Estado, en caso que quieran incorporarse al sistema.

Artículo 7, literal 10. Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una... jurisdicción o poseer determinada calidad laboral, institucional, gremial..., relacionadas directamente con el objeto o la naturaleza y/o los fines de la organización, tienen el interés... de participar.

Artículo 26, literal 7. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos (...); de injerencia en políticas públicas que atentan contra la seguridad interna o externa del Estado o afecten la paz pública.

Las organizaciones no tienen donde registrarse

Diario Expreso, 28 de mayo de 2014

Ni siquiera los funcionarios públicos saben cómo funciona. Esa es la conclusión a la que llegaron las organizaciones sociales, después de 11 meses de vigencia del Decreto Ejecutivo 16. El documento contiene el Reglamento para el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas (Suios). Y la tarea recae sobre la Secretaría de Gestión de la Política, encabezada por Viviana Bonilla.

El 20 de junio culmina el plazo para cumplir con las últimas disposiciones transitorias. Por ejemplo, las organizaciones sociales deberán actualizar hasta ese día toda su información a través del portal web del Sistema. Lo mismo deberán hacer las instituciones públicas que manejan información sobre las agrupaciones.

Hasta la fecha, sin embargo, no hay página web ni sistema, afirma Mauricio Alarcón, director de Proyectos de Fundamedios. No podrán cumplir con los plazos previstos a causa de la inacción del Estado, explica.

Pero este no es el único problema con el que se han encontrado. Alarcón cuenta que la norma tiene vacíos y se presta a interpretaciones antojadizas de los funcionarios.

Hay problemas con el registro de nuevas directivas, actualización de estatutos, legalización y las instituciones reguladoras.

Marita Paz, de la Junta Cívica de Guayaquil, confirma el problema digital. Ni siquiera en la Secretaría de la Política pueden manejar el sistema, “no está socializado ni nada”.

Diario EXPRESO se comunicó con la institución para confirmar si había avances con la creación del Sistema y su sitio web, pero hasta el cierre de la edición no hubo una respuesta.

Andrea Rivera, miembro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs), también corrobora las quejas sobre la confusión en las instituciones y que el Decreto es inaplicable.

Un primer punto que la consejera señala es que no todas las organizaciones

que fueron cambiadas de entidad reguladora encajan con el perfil.

El Reglamento abarca a todas aunque son muy diversas, incluso se mezcla corporaciones, ONG, veedurías, observatorios, federaciones, gremios, legalmente constituidos o de hecho. Para Rivera claramente se contradice a la Constitución. Además agrega que sus compañeros del Consejo también están preocupados por la normativa y que deberán decidir qué acciones tomar.

Carlos Castellanos, dirigente de la Confederación de Comerciantes Minoristas, da su testimonio al respecto. Las agrupaciones de trabajadores autónomos y pequeños comerciantes fueron transferidas del Ministerio de Inclusión (MIES) al control de la Superintendencia de Economía Popular.

Él argumenta que nada tienen que ver con esa institución porque no son organizaciones con fines de lucro. Además expuso que les exigen diferentes requisitos para inscribirse, incluso algunos económicos como una base de 4.000 dólares.

¿Cuál es el problema? Si no tienen el reconocimiento jurídico, por ejemplo, no podrán participar en procesos democráticos, ni mantener convenios con instituciones del Estado central y los gobiernos locales, destaca Castellanos.

En este mismo dilema se encuentran Fundamedios y la Asociación de Radiodifusores del Ecuador, que ahora deben responder ante la Secretaría de Comunicación de la Presidencia, cuando antes lo hacían ante el mismo MIES.

Marita Paz indica que algunas de las organizaciones miembros de la Junta Cívica ya han tenido problemas registrando sus directorios y comités ejecutivos, “no están dando paso a su conformación”. Y si no están en el directorio se inhabilitan, lamenta.

Pero no hay forma de escapar al Decreto 16. Al menos hasta el momento. Alarcón critica el silencio de la Corte Constitucional sobre las demandas que se han planteado. Sin embargo las organizaciones sociales insistirán en buscar la forma de que la normativa sea derogada o drásticamente reformada.

ÍNDICE

Introducción	7
CAPÍTULO 1.	14
El Decreto 16 en el contexto del derecho internacional. Por The International Center for Not for Profit Law	17
CAPÍTULO 2.	32
El camino a la soledad: El Decreto 16 o el retrato de la sociedad civil en la Revolución Ciudadana. Por César Montúfar, Universidad Simón Bolívar	35
CAPÍTULO 3.	58
El Decreto 16 y sus seis violaciones al derecho de asociación. Por Enrique Herrería, Observatorio de Derechos Humanos	61
CAPÍTULO 4.	68
El movimiento indígena ante el Decreto 16	69
1. Decreto 16, la antítesis al Sumak Kausay: Las incoherencias de la “revolución ciudadana”. Por Carlos Pérez Guartambel, presidente de la Ecuarrunari	71
2. Un peligro para comunidades y organizaciones. Por Delfín Tenesaca, dirigente histórico del pueblo indígena (con traducción en kichwa)	76
CAPÍTULO 5.	80
Audiencia sobre Libertad de Expresión y Libertad de Asociación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Octubre de 2013	81
CAPÍTULO 6.	94
El cierre de la Fundación Pachamama: la primera víctima	95
1. La discrepancia con Correa no va más	97
2. Belén Páez: ‘Deja un precedente el cierre de Pachamama’	102
3. ¿Quién sigue?	106

CAPÍTULO 7. Demandas contra el Decreto 16	108
1. Acción de protección presentada por Fundamedios	111
2. Demanda de inconstitucionalidad de la Ecuarunari	122
3. Demanda de inconstitucionalidad presentada por los abogados Mauricio Alarcón y María Dolores Miño	138
4. Demanda de inconstitucionalidad presentada por la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (Cucomitae)	150
CAPÍTULO 8.	166
Los pronunciamientos de Human Rights Watch	167
CAPÍTULO 9.	176
El Decreto 16 en los medios. Selección de algunas publicaciones	177
1. Vistazo. ONGs: borrón y cuenta.	179
2. Hoy. Fundamedios: el Decreto 16 es un modelo de Estado controlador	185
3. Hoy. El Decreto 16 impone graves restricciones a la sociedad civil	187
4. Hoy. Las consecuencias del Decreto 16	188
5. El Comercio. Putin quiere acabar con las ONG para controlarlo todo	190
6. El Comercio. Michael Shifter: 'Muchas instituciones están deterioradas'	193
7. El Universo. Las acciones de la organización social, en mira del Estado	195
8. Las organizaciones no tienen donde registrarse	199



La libre asociación es un derecho fundamental en cualquier democracia. Está protegido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles –ratificado por Ecuador desde 1969– y por la Constitución ecuatoriana, que en su artículo 66, numeral 13, dice: “Se reconoce y se garantizará a las personas: El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”.

Con la publicación del Decreto 16 en el Registro Oficial el 20 de junio de 2013, para reglamentar el funcionamiento de las organizaciones sociales, este derecho en el país corre riesgo. En su artículo 7, numeral 10, dispone que: “las organizaciones (...) no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo a participar en ella”. Organismos nacionales e internacionales han señalado que esta es una clara violación al derecho que tiene toda persona a asociarse libremente con personas de su elección para fines lícitos.

El Decreto da gran discrecionalidad a un funcionario de Estado para determinar si un solicitante cumple o no con el requisito “ambiguo” de no afectar “la paz pública”. Y cualquier de estos requisitos pueden convertirse en una causal de disolución, desembocando en cierres forzosos como el caso de la Fundación Pachamama.

¿Cuáles son las contradicciones de este Decreto con el derecho internacional?, ¿la sociedad civil en la Revolución Ciudadana tiene algún papel?, ¿cómo afecta esta resolución presidencial a movimientos históricos como el indígena? Este libro busca las respuesta a estas preguntas e intenta ser una guía para la defensa de un derecho fundamental como la libertad de asociación.

Nuestros portales:

fundamedios.org.ec/
fundamediosbajoataque.org
elaguantedericaurte.com
revolucion.fundamedios.org
lamordazaec.wordpress.com

ISBN 978-9942-11-340-5

