Quito, 4 de diciembre de 2014

Señor Economista
Rafael Correa Delgado
Presidente de la República del Ecuador
Presente.-

De nuestra consideración:

Las organizaciones sociales que firmamos la presente carta nos dirigimos a usted nuevamente para solicitar su atención a nuestra más profunda preocupación por los riesgos que implica la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 16. para la democracia.

La comunicación enviada por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia, mediante oficio No. T.-6257-SGJ-14-424, donde se notifica la firma del Decreto 355 que ampliaba el plazo para el registro de las organizaciones, no responde en lo absoluto a las inquietudes que en su momento le hicimos llegar. Por eso apelamos al artículo 66 numeral 23 de la Constitución que consagra nuestro derecho "*a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas*".

Señor Presidente, con el respeto que merece su cargo, le recordamos que el Art. 204 de la Constitución vigente, establece que: "*El pueblo es el mandante y el primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho de participación*". En tal virtud, Señor Presidente insistimos en nuestro pedido de derogar el mencionado Decreto por considerarlo inconstitucional y atentatorio contra el derecho a la libre asociación. Como pueblo, el mandante, representado en la sociedad civil organizada, insistimos en presentar a Usted los cuestionamientos hechos al Decreto en mención:

- Consideramos que, el Decreto Ejecutivo No. 16 atenta no solo contra el derecho que tiene toda persona a asociarse libremente para fines lícitos, sino que al sancionar el ejercicio de un derecho fundamental, se transgrede el principio de legalidad, pues se estaría juzgando y sancionando a las personas por actos u omisiones que nos están tipificadas en una ley. Además, este decreto pretende regular un derecho constitucional, contraviniendo claramente lo establecido en el numeral primero del artículo No. 132 de la Constitución de la República en el cual claramente se manifiesta el principio de reserva de ley.

- El Decreto no garantiza el derecho al debido proceso y protección judicial establecido en el artículo No. 76 de la Constitución de la República así como, los artículos No. 8 y No. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos puesto que, el Sistema Unificado de Información de las

Organizaciones Sociales (SUIOS), que se propone en el Decreto, no establece requisitos precisos y no incorpora el derecho de apelación ante una autoridad independiente. Una clara muestra de esto, constituye lo ya sucedido con la Fundación Pachamama en la cual se evidenció una clara situación de indefensión y el establecimiento sanciones exageradas y desproporcionadas.

- El mencionado Decreto además es ampliamente discrecional y ambiguo, dando poder a un funcionario de Estado de determinar, a su criterio, si una organización cumple o no con los requisitos para su inscripción, o si no contraviene el orden público o las leyes. Esto impide y limita la creación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado 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."*[1] 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*",[2] y ser de naturaleza "*rápida, exigiendo solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo*".[3] 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*".[4]

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."*[5]

---

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

[2] 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.)

[3] *Ibid.*, ¶ 173.

[4] *Ibid.*.¶ 168 (en el contexto análogo de limitaciones a la libertad de reunión; énfasis agregado).

[5] 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. Como ya se mencionó, dan gran discrecionalidad a un funcionario del Estado para 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.[6]

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 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.[7] 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.[8] [9]

Además, el Artículo 7.10 del Decreto No. 16 contraviene claramente lo dispuesto en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado ecuatoriano en 1969:

"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 [...]"

---

[6] 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.)

[7] 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 contario 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.

[8] *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.

[9] ICNL, El Decreto 16 en el contexto del Derecho Internacional, 2013, pp. 3

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 membrecía a cualquier persona 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. No se 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 membrecía obligatoria sea "*necesaria en una sociedad democrática", por una de las limitadas razones enumeradas en el Artículo 22 del PIDCP.*"[10]

Los riesgos que enfrentan las organizaciones también se evidencian en el artículo 26 numeral 7 que establece como causal de disolución de una organización el dedicarse a actividades de política partidista, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad del Estado o que afecten la paz pública. La "*paz pública*" es un concepto subjetivo que estaría sometido a interpretaciones de los funcionarios públicos. Esto viola los artículos 82 y 84 de la Constitución de la República que garantiza el derecho a la seguridad jurídica y la adecuación formal y material de la norma a los derechos previstos en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales.

Esto vuelve a vulnerar lo establecido en el artículo 22 del Pacto Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en razón de lo siguiente:

"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".[11] *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.*[12]

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

---

[10] ICNL, El Decreto 16 en el contexto del Derecho Internacional, 2013, pp. 2
[11] *Partido Comunista Unido v. Turquía*, 4 Eur. Ct. H.R. 1, ¶ 33 (1998).
[12] PIDCP, Artículo 22.

importante analizar si existen medios menos invasivos para la consecución del fin que se desea.[13]

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. [14]

Varias de las causales de disolución 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 membrecía a una persona quien proclama un interés legítimo en la organización podría causar la disolución de la misma.

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". Consideren, 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.[15] *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

---

[13] *Defending Civil Society*, pp. 24-25.

[14] 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.)

[15] *Ibid.*

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."[16]

Lo establecido en el artículo 7.2 y 7.3 del Decreto No. 16 constituye una excesiva intromisión estatal en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, puesto que no se establece un límite al respecto de la información que puede solicitar el Estado, en este sentido, las OSC´s están obligadas a guardar absolutamente toda la información relevante a sus operaciones. Sin duda esto, implicaría un alto costo económico para cualquier organización, lo cual puede devenir en dificultades para el pleno ejercicio del objeto social para el cual fue constituida una organización, sin dejar de lado, que el incumplimiento de dicho requisito podría tener como consecuencia la disolución de la organización. 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.[17]

Finalmente, manifestamos nuestra preocupación por los plazos previstos en la normativa, que nuevamente están por vencerse el próximo 20 de diciembre, después de que se ampliara el plazo a seis mesas a través del decreto 355 del 16 de junio pasado. Hemos visto que hay claros inconvenientes para poner en funcionamiento este regristro para miles de organizaciones. Pese a la prórroga, el sistema para que las organizaciones puedan llevar adelante su nuevo registro aún no funciona y por segunda ocasión el plazo prácticamente se ha vencido. La realidad actual hace imposible que las organizaciones puedan cumplir con los plazos establecidos, pues además no existe la capacidad administrativa de las entidades y organismos respectivos para llevar adelante este proceso en tan poco tiempo. Con ello, se está poniendo en claro riesgo la existencia jurídica de las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador.

En base a lo expuesto, consideramos que la participación ciudadana, ejercida a través de las distintas formas de organización social, está en riesgo con la vigencia del Decreto 16, claramente inconstitucional. Es por ello que exhortamos a usted a declarar la derogatoria inmediata del mismo a fin de precautelar los derechos de los ciudadanos.

En espera de su contestación directa.

Nos suscribimos de usted.

---

[16] ICNL, El Decreto 16 en el contexto del Derecho Internacional, 2013, pp. 4-5
[17] ICNL, El Decreto 16 en el contexto del Derecho Internacional, 2013, pp. 7

FIRMAS DE APOYO A LA CARTA DIRIGIDA AL PRESIDENTE RAFAEL CORREA PIDIENDO LA DEROGATORIA DEL DECRETO 16

1712147134-2
CUCUMITAE

Myriam Manosalvas
CI. 171060177-2
FBO-CUBE

[illegible]
CI. 1710343052
UNE - NACIONAL

[illegible]
ISABEL VARGAS
CI 1708513773
FLIH NACIONAL

[illegible]
1701670[illegible]
Raúl Mos[illegible]

[illegible]
1704950367
Nydia Susana Pedia

ENRIJNE HERRERÍA
OBSERVATORIO DE
DERECHOS Y JUSTICIA

CI 170302067-5
ACDemocracia

UNION SINDICAL
1705705718

MARCELO LARREA
FEDERACION NACIONAL
DE PERIODISTAS DEL
ECUADOR

1706683477-9

CI 1706896016
ECUARUNARI
MARCO CHAMBAL

Verónica Albuja M
CI·1714406491
Politóloga

CESAR Vicente
FUNDAMEDIOS
1711854836-9

FIRMA DIGITAL AUTORIZADA

DR. MIGUEL PALACIOS FRUGONE
C.C -090093649-3
PRESIDENTE
JUNTA CÍVICA DE GUAYAQUIL

LIC. MARITA PAZ ARÉVALO
C.C. 0910668896
DIRECTORA EJECUTIVA
JUNTA CÍVICA DE GUAYAQUIL