



PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org • TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: registry@ohchr.org

Mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

**EN LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE GUATEMALA
ACCIONES CONSTITUCIONALES DE AMPARO**

Expedientes:

859-2020, 860-2020, 879-2020, 895-2020, 896-2020, 904-2020, 905-2020 Y 1029-2020

*Escrito de Amicus Curiae presentado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los
Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación
En relación a las reformas introducidas por el Decreto 4-2020 del 11 de febrero de 2020
a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo [Decreto 2-2003], y al
Código Civil [Decreto Ley 106]*

Abril 2020

DECLARACIÓN DE IDENTIDAD E INTERÉS DEL *AMICUS CURIAE*

1. Clément Nyaletsossi Voule es el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación.
2. Los Relatores Especiales son parte del mecanismo de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que se compone de expertos independientes en materia de derechos humanos cuyo mandato es informar al respecto de los mismos desde un punto de vista temático, o de la situación concreta de un país en particular. El sistema de Procedimientos Especiales es un elemento central de la maquinaria de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y comprende todos los derechos humanos: los civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. A abril de 2020, se contaba con 44 mandatos temáticos y 12 de país.
3. El mandato del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación [en adelante “El Mandato”] fue establecido mediante la resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2010. Desde entonces, ha sido renovado por períodos de tres años consecutivos mediante las resoluciones 24/5 en septiembre de 2013, 32/32 en septiembre de 2016, y 41/12 en julio de 2019. Clément Nyaletsossi Voule asumió su rol como Relator sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación en abril de 2018.
4. El Relator Especial examina, monitorea, aconseja e informa públicamente al respecto de la situación de las libertades de reunión y asociación pacíficas en todo el mundo. Para ello recibe quejas individuales, visita países, emite informes temáticos, da asistencia técnica a gobiernos y se involucra en actividades de promoción y extensión públicas, todo con el fin de promover y proteger los derechos a la libertad de reunión y asociación pacíficas alrededor del mundo.
5. El presente escrito de *Amicus Curiae* es sometido a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala por Clément Nyaletsossi Voule en su capacidad de Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de reunión, en cumplimiento con la Resolución 41/12 del Consejo de Derechos Humanos. Dicho sometimiento es realizado por el Relator Especial de manera voluntaria, sin perjuicio de los privilegios e inmunidades que a las Naciones Unidas, sus funcionarios o expertos en misión les confiere el Convenio de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946; y la presentación de esta opinión no debe considerarse una renuncia, explícita ni implícita, a los dichos privilegios e inmunidades, al que Guatemala se adhirió el 7 de julio de 1947.
6. En absoluta concordancia con su condición de independencia para manifestar estas posiciones y puntos de vista, Clément Nyaletsossi Voule no solicitó ni recibió autorización de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ni ningún funcionario relacionado con esas entidades.

7. Bajo el marco establecido, el Relator Especial desea contribuir al análisis sobre la compatibilidad de las disposiciones del Decreto 4-2020 de febrero de 2020 con el derecho internacional de los derechos humanos, sus estándares y principios en relación a los derechos a la libertad de asociación y a la reunión pacífica como pilares de la democracia y el Estado de derecho.

RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTO

8. El 11 de febrero de 2020, el Congreso de Guatemala aprobó el Decreto 4-2020, mediante el cual introdujo enmiendas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo [decreto 2-2003] y al Código Civil [Decreto Ley 106]. Tras la aprobación del Decreto por el Congreso, varias organizaciones y particulares presentaron acciones constitucionales de Amparo contra el Decreto 4-2020 por considerar que violaba una serie de derechos fundamentales protegidos por la Constitución. El 27 de febrero, el presidente de la República promulgó el Decreto 4-2020. El 2 de marzo, esta Honorable Corte acumuló los expedientes 859-2020, 860-2020, 879-2020, 895-2020, 896-2020, 904-2020, 905-2020 y 1029-2020 y ordenó la suspensión provisional del acto de aprobación del Decreto. Una resolución final sobre su constitucionalidad está pendiente.
9. Las objeciones constitucionales planteadas por los accionantes contra el Decreto 4-2020 incluyen:
 - i) que algunas disposiciones se redactan en términos amplios, poco claros y ambiguos; ii) que impone cargas innecesarias y desproporcionadas a las asociaciones y crea obstáculos para el ejercicio del derecho a la libertad de asociación; iii) que introduce un régimen de sanciones que no cumple con los estándares requeridos para permitir la limitación del derecho a la libertad de asociación; y iv) que las disposiciones sobre requisitos de publicidad pueden afectar el derecho a la privacidad y exponer indebidamente a los asociados, afiliados, beneficiarios y donantes a un mayor riesgo.
10. En este informe, el *amicus curiae* se referirá a las obligaciones jurídicamente vinculantes que emanan de los instrumentos internacionales de los que Guatemala es parte, así como a las normas y principios derivados de los marcos legales e institucionales, de otros órganos de tratados internacionales, de la jurisprudencia de los tribunales regionales internacionales o que forman parte de una práctica existente o emergente.

EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA

11. Guatemala es parte en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que garantizan explícitamente el derecho a la libertad de asociación, incluida la Declaración Universal

de Derechos Humanos (art. 20)¹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (art. 22)², y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16)³. Además, Guatemala es parte en otros tratados que reconocen el derecho a la libertad de asociación para grupos particulares de personas, tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁴ y la Convención sobre los Derechos del Niño⁵.

12. El derecho a la libertad de asociación está reconocido en el artículo 34 de la Constitución de Guatemala, y se ve reforzado por la incorporación por parte de esta Honorable Corte de la doctrina del "bloque de constitucionalidad" a través del artículo 44 de la Constitución, que reconoce los derechos inherentes de los seres humanos, y el artículo 46 de la Constitución. - que establece el principio de preeminencia de los tratados de derechos humanos ratificados por Guatemala sobre la legislación nacional⁶.

¹ Asamblea General de la ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, 217 A (III), art. 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."

² Asamblea General de la ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200 A (XXI) 16 de diciembre de 1966, UNTS 999, p. 17, art. 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. (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 previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías." Guatemala accedió al PIDCP en 1992.

³ Organización de Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José*", 22 de noviembre de 1969, 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." Guatemala ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1978.

⁴ Ver Asamblea General de la ONU, Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979, 1249 UNTS, p. 13. art 7 (c). "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: (c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país." Ratificada por Guatemala en 1982.

⁵ Asamblea General de la ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, 1577 UNTS, p. 3. art 15. "(1) Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. (2) No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás." Ratificada por Guatemala en 1990.

⁶ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 1822-2011. Sentencia del 17 de julio de 2012.

13. Como miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, la interpretación de la ley y las normas pertinentes, así como las conclusiones de los órganos y expertos bajo los procedimientos y mecanismos establecidos dentro de dichos sistemas, es particularmente relevante para Guatemala. En este escrito también se hará referencia a las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como a los informes y directrices de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y de la Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que pueden proporcionar una guía interpretativa adicional.

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

14. La libertad de asociación permite que cualquier grupo de personas se una para actuar, expresar, promover, perseguir o defender colectivamente un campo de intereses comunes⁷. Bajo la libertad de asociación se protege el derecho de formar y unirse a una asociación, tanto registrada como no registrada⁸; de operar libremente y estar protegido de interferencias externas indebidas⁹; de acceder a fondos y recursos¹⁰; el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información¹¹; y el de participar en la dirección de los asuntos públicos¹². El derecho a la libertad de asociación se aplica durante toda la vida de la asociación¹³.

15. Las obligaciones internacionales de los Estados con respecto a este derecho en virtud del PIDCP son de dos tipos. Por un lado, los Estados tienen la obligación positiva de crear un entorno propicio en el que se pueda ejercer el derecho a la libertad de asociación. Por otro lado, los Estados tienen la obligación negativa de abstenerse de interferir con los derechos garantizados. El derecho a la libertad de asociación está sujeto únicamente a las restricciones permitidas por el derecho internacional.

⁷ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 51; Asamblea General de la ONU, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos*, Hina Jilani, 1 de octubre de 2004, A/59/401, párr. 46. Ver también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Informe del Grupo de Estudio sobre Libertad de Asociación y de Reunión en África*, p. 23 (2014). Disponible en inglés en:

https://www.achpr.org/public/Document/file/English/report_of_the_study_group_on_freedom_of_association_assembly_in_africa.pdf.

⁸ A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párrs. 53, 56.

⁹ *Ibidem*, párr. 63-66; Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, 30 de septiembre de 2019, A/HRC/41/41/Add.2, párr. 15

¹⁰ A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párrs. 67-69. Ver en general Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39.

¹¹ A/HRC/41/41/Add.2, *supra* nota 9, párr. 15

¹² A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 73.

¹³ *Ibidem*, párr. 75.

OBLIGACIONES POSITIVAS DE LOS ESTADOS

16. El derecho a la libertad de asociación impone a los Estados la obligación de crear, tanto de hecho como de derecho, un entorno propicio para su goce efectivo¹⁴. Los Estados deberían tomar medidas para que las personas que deseen unirse para formar asociaciones encuentren el apoyo y el estímulo necesarios para hacerlo en el marco social, jurídico, administrativo y político general. Las obligaciones de los Estados de crear y mantener un entorno propicio no se limitan a la formación de la asociación, sino que se extienden a la capacidad de la asociación de llevar a cabo los fines para los cuales fue establecida¹⁵. Las obligaciones del Estado existen independientemente de si las asociaciones siguen o no las líneas de pensamiento gubernamentales, las políticas nacionales y acciones en términos de desarrollo social y económico¹⁶.
17. Además, las obligaciones positivas de los Estados con respecto al derecho a la libertad de asociación incluyen proteger la expresión de ideas que son impopulares o críticas para el gobierno. Como reconoció el Comité de Derechos Humanos, la libre expresión de ideas es necesaria para garantizar el buen funcionamiento del gobierno y, por lo tanto, es "una piedra angular de una sociedad democrática"¹⁷. Subrayando este vínculo directo entre la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica y de asociación, el Consejo de Derechos Humanos declaró en la resolución 15/21 (octubre de 2010):

*Reconociendo además que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, con sujeción únicamente a las limitaciones permitidas por el derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, es imprescindible para el pleno goce de esos derechos, sobre todo en el caso de personas que puedan abrazar convicciones religiosas o políticas minoritarias o disidentes...*¹⁸

¹⁴ *Ibidem*, párr. 63. Ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Segundo Informe sobre la Situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas [Segundo Informe]*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 157.

¹⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros Vs. Turquía*, 30 de enero de 1998, 133/1996/752/951, párr. 33; CIDH, *Segundo Informe*, *supra* nota 14, párr. 155.

¹⁶ Asamblea General de la ONU, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, 8 de marzo de 1998, A/RES/53/144, artículos 2, 5, 7 y 8. "Artículo 8. 1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos. 2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales."

¹⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Viktor Korneenko y otros. Vs. Belarús*. *supra* nota 17, párr. 7.3.

¹⁸ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 15/21, *Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, 6 de octubre de 2010, A/HRC/RES/15/21, p. 2.

18. El derecho a la libertad de asociación se basa en varios principios clave. Uno de estos principios es la presunción de legalidad del establecimiento, los objetivos y las actividades de las asociaciones¹⁹. Esto significa que el Estado debe presumir que la asociación se ha establecido de manera legal y que sus actividades son legales hasta que se demuestre que no lo son.²⁰
19. Otro elemento central del derecho a la libertad de asociación es el derecho a la personalidad jurídica. Los Estados tienen la obligación positiva de garantizar y facilitar la capacidad de las asociaciones para adquirir personalidad jurídica, lo que permite a los individuos "actuar colectivamente en un campo de interés mutuo".²¹ Por el contrario, las asociaciones no tienen la obligación de adquirir personalidad jurídica si así lo eligen²². Además, las asociaciones de facto están protegidas²³. De hecho, las leyes que requieren un registro obligatorio para todas las asociaciones pueden impedir efectivamente el derecho a la libertad de asociación para individuos o grupos específicos, como las personas que viven en la pobreza y quienes trabajan con ellas²⁴.

OBLIGACIONES NEGATIVAS DE LOS ESTADOS: LIMITACIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL DERECHO

20. Como se indicó anteriormente, el derecho a la libertad de asociación también impone una obligación negativa a los Estados, la de abstenerse de interferir con el derecho. Si bien el derecho

¹⁹ A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 60; Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Directrices sobre Libertad de Asociación* (2015), párr. 26. Disponible en inglés en: <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

²⁰ OSCE, *Directrices sobre Libertad de Asociación* (2015), *supra*, Notas interpretativas, subsección 1: principios guía, párr. 68 (citando a la Comisión de Venecia "Opinión sobre la compatibilidad con estándares universales de derechos humanos del artículo 193-1 del código penal sobre los derechos de las asociaciones no registradas de la República de Belarús", CDL-AD (2011) 036, 18 de octubre de 2011, párr. 89, cuando establece que "La Comisión de Venecia recuerda que el solo hecho de que una asociación no reúna todos los elementos de la referida normativa no significa que no esté protegida bajo la libertad de asociación que se encuentra garantizada internacionalmente. En TEDH, Chassagnou y Otros Vs. Francia [GC] (Aplicaciones Nos. 25088/94, 28331/95 y 28443/95, Sentencia de 29 de abril de 1999), párr. 100, el TEDH enfatizó que el significado autónomo de "asociación": "El término 'asociación' [...] posee un significado autónomo; su clasificación en la normativa nacional solo tiene un valor relativo y constituye tan solo un punto de partida.")

²¹ TEDH, *Gorzelik y Otros Vs. Polonia*, Aplicación No. 44158/98, 17 de febrero de 2004, párr. 55. *Ver también* A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 57-58.

²² Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Clément Nyaletsossi Voule, 11 de septiembre de 2019, A/74/349, párr. 49. *Ver también* CIDH, Relatoría Especial para la libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, OEA/SER.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19, párr. 21.

²³ Asamblea General de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*, 4 de agosto de 2009, A/64/226, párr. 21. *Ver también* CIDH, *Segundo Informe*, *supra* nota 14, párr. 170.

²⁴ A/74/349, *supra* nota 22, párr. 49. Tal como lo expresó el Relator Especial en su informe a la Asamblea General de la ONU, los procedimientos de inscripción pueden ser muy engorrosos y burocráticos, exigiendo una gran cantidad de información y que los solicitantes cumplan obligaciones onerosas y que requieren mucho tiempo. El Relator Especial teme que esto no haga más que aumentar las barreras a las que ya se enfrentan las personas que viven en la pobreza y que, en última instancia, les impida cumplir tales procedimientos. Algunas leyes incluso castigan el incumplimiento de la obligación de inscribirse con elevadas multas o sanciones penales, con la consecuencia inevitable de agravar la pobreza y la exclusión de los responsables.

a la libertad de asociación no es absoluto, las restricciones son las excepciones, y el derecho es la regla según lo indicado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 27 (1999)²⁵.

21. Las restricciones legítimas y permisibles al derecho a la libertad de asociación se definen en el artículo 22 (2) del PIDCP, en los siguientes términos:

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.

22. Según lo establecido por el Comité de Derechos Humanos al interpretar el alcance de las restricciones permisibles al derecho a la libertad de asociación contempladas en el artículo 22 (2) del PIDCP, tales restricciones deben cumplir tres requisitos cumulativos²⁶: (1) las restricciones deben ser previstas por la ley; (2) la restricción solo puede imponerse para alcanzar debe definirse los objetivos legítimos de la seguridad nacional o seguridad pública, el orden público, la salud o la moral pública, o los derechos y libertades de los demás; y (3) las restricciones deben ser "necesarias en una sociedad democrática"²⁷.

- Las restricciones deben estar previstas por la ley:

23. Las restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de asociación deben estar establecidas en la ley. La ley que establece la restricción no solo debe ser debidamente promulgada, sino que sus disposiciones no deben ser demasiado amplias o vagas²⁸. El Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 34 ha aclarado que para cumplir con el principio de legalidad, una ley no puede conferir discreción sin restricciones y debe proporcionar orientación suficiente a los encargados de su ejecución para permitir a los titulares de derechos determinar o prever qué tipo de comportamiento está restringido y qué no²⁹. Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que los Estados deben garantizar que las disposiciones

²⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General No. 27: artículo 12 (Libertad de circulación), 2 de noviembre de 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párr. 13. "Al aprobar leyes que prevean restricciones permitidas... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho...; no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción" (citas internas omitidas)

²⁶ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Viktor Korneenko y Otros. Vs. Belarús*, supra nota 17, párr. 7.7 (que elabora sobre la necesidad de satisfacer todos los requisitos del artículo 22(2) del PIDCP en el caso de una disolución oficial o de facto). Ver en general A/HRC/23/39, supra nota 10, párr. 19.

²⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Aleksander Belyatsky y otros Vs. Belarús*, Comunicación No. 1296/2004, U.N. Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, párr. 7.3. (2007).

²⁸ CIDH, *Segundo Informe*, supra nota 14, Recomendación 19, p. 234. Ver en general Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General No. 27: artículo 12 (Libertad de circulación), supra nota 25, párr. 13.

²⁹ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General no. 34, artículo 19, *Libertad de opinión y expresión*, 12 de septiembre de 2011, CCPR/C/GC/34, párr. 25.

que contengan un lenguaje ambiguo y una amplia discreción para las autoridades no creen un riesgo de que la ley pueda interpretarse para restringir el ejercicio del derecho a la libertad de asociación³⁰. El TEDH ha dictaminado que la ley que determina las restricciones debe ser previsible. La ley es previsible "si está formulada con suficiente precisión para permitir al individuo ... regular su conducta"³¹.

- Las restricciones deben perseguir fines legítimos:

24. La libertad de asociación solo puede limitarse para cumplir los objetivos legítimos establecidos en el artículo 22 (2) del PIDCP, es decir: seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud o la moral pública o protección de los derechos y libertades de los demás.³² Estos motivos son exclusivos y deben interpretarse de manera limitada. Los Estados no pueden basarse en motivos adicionales, ni siquiera los previstos por la legislación nacional, y no pueden interpretar libremente las obligaciones internacionales para restringir el derecho a la libertad de asociación.³³ Además, los Estados tienen la carga de demostrar que cualquier restricción persigue un objetivo legítimo que no puede cumplirse mediante acciones menos intrusivas³⁴. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos determinó que la restricción de un Estado a un derecho era inadmisiblemente únicamente por el hecho de que el Estado no proporcionara evidencia de un interés legítimo en limitar dicho derecho.³⁵

- Las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática

25. El PIDCP establece que cualquier limitación también debe ser "necesaria en una sociedad democrática"³⁶. Esto significa que se debe hacer un balance justo entre los intereses de las personas que ejercen el derecho a la libertad de asociación, las propias asociaciones y los intereses de la sociedad en su conjunto.³⁷

³⁰ CIDH, *Segundo Informe*, supra nota 14, párr. 172.

³¹ TEDH., *N.F. Vs. Italia*, Aplicación No. 37119/97, 12 de diciembre de 2001. párr. 29. Ver también TEDH, *Sunday Times Vs. Reino Unido*, Aplicación No. 6538/74, 26 de abril de 1979, párr. 49 ("una norma no puede considerarse ley a menos que se formule con la suficiente precisión que permita al ciudadano adecuar su conducta; debe poder prever, rodeándose para ello de consejos clarificadores, las consecuencias de un acto determinado.")

³² Para mayor guía en la interpretación de estas razones, ver Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* E/CN.4/1985/4, 28 de septiembre de 1984.

³³ A/HRC/23/39, supra nota 10, párr. 30.

³⁴ OSCE, *Directrices sobre Libertad de Asociación*, supra nota 19, párr. 113, (citando a TEDH, *Sürek Vs. Turquía (No.1)*, Aplicación no. 26682, 8 de julio de 1999, párr. 58; TEDH, *Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros Vs. Turquía [GC]*, Aplicaciones nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 y 41344/98, 13 de febrero de 2003).

³⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Sergey Kovalenko Vs. Belarús*, Comunicación. No. 1808/2008, CCPR/C/108/D/1808/2008, párr. 8.8 (2013).

³⁶ A/HRC/23/39, supra nota 10, párr. 19.

³⁷ OSCE, *Directrices sobre Libertad de Asociación*, supra nota 19, párr. 35.

26. En su Observación General no. 31 sobre la naturaleza de la obligación general impuesta a los Estados partes en el PIDCP (2004), el Comité de Derechos Humanos estableció que:

*“Cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto.”*³⁸

27. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que el Estado debe demostrar que las restricciones impuestas al derecho son, de hecho, necesarias para evitar un peligro real y no solo hipotético para la seguridad nacional o el orden democrático y que tomar medidas menos intrusivas sería insuficiente para lograr este propósito³⁹.

28. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴⁰ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos corroboran esta posición de que tanto la necesidad social apremiante de la interferencia como la proporcionalidad de la medida son necesarias⁴¹. Esto implica que se deben dar razones claras y específicas para imponer restricciones. El TEDH indica que para verificar la "necesidad social apremiante", las razones aducidas por las autoridades nacionales para justificar la interferencia deben ser "relevantes y suficientes"⁴².

29. Para cumplir con el principio de proporcionalidad, cualquier restricción debe ser apropiada y ajustada para lograr su función protectora⁴³. Según lo descrito por la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el test de proporcionalidad es uno que "sopesa el impacto, la naturaleza y el alcance de la limitación con el interés legítimo del Estado [en] servir un objetivo particular".⁴⁴

30. La restricción debe ser necesaria en *una sociedad democrática*. Como tal, las restricciones no deben dañar los valores democráticos de pluralismo, apertura de mente y tolerancia⁴⁵. Dada la

³⁸ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 6.

³⁹ Ver, por ejemplo. Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Lee Vs. República de Corea*, Comunicación. No. 1119/2002, CCPR/C/84/D/1119/2002 párr. 7.2 y 7.3 (2005); Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Aleksander Belyatsky y otros Vs. Belarús*, *supra* nota 27, párr. 7.3.

⁴⁰ CIDH, *Segundo Informe*, *supra* nota 14, párr. 166.

⁴¹ Ver más sobre 'necesaria en una Sociedad democrática', TEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros Vs. Turquía*, *supra* nota 15, párr. 45.

⁴² TEDH, *Handyside Vs. Reino Unido*, Aplicación No. 5493/72, 7 de diciembre de 1976, párr. 48-50.

⁴³ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe conjunto del Relator Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, 4 de febrero de 2016, A/HRC/31/66, párr. 30.

⁴⁴ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Tanganyika Law Society, Legal and Human Rights Centre and Reverend Christopher R. Mtikila Vs. Tanzania*, Aplicaciones consolidadas Nos. 009/2011 y 011/2011, 14 de junio de 2013, párr.106.1 (citando TEDH, *Handyside Vs. Reino Unido*, *supra* nota 42).

⁴⁵ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, Misión a Ruanda*, 16 de septiembre de 2014, A/HRC/26/29/Add.2,

importancia del pluralismo para el buen funcionamiento de la democracia, el hecho de que las asociaciones abarquen puntos de vista o creencias minoritarias o disidentes no puede ser motivo de restricciones⁴⁶. La responsabilidad de establecer la necesidad y la proporcionalidad de la restricción siempre recae en el Estado⁴⁷.

31. Es bajo este marco legal internacional de obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la libertad de asociación que el Relator Especial desea hacer algunos comentarios a las disposiciones actualmente impugnadas ante la Honorable Corte de Constitucionalidad.

LA IMPORTANCIA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

32. Antes de analizar los aspectos del Decreto que son especialmente preocupantes a la luz de las normas del derecho internacional, el Relator Especial desea destacar el papel central que desempeñan las organizaciones no gubernamentales en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, así como en promover el desarrollo del país. Como ha enfatizado anteriormente, “[e]l ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación contribuye a reforzar un sistema de equilibrio de poderes inclusivo y eficaz, que es inherente a la democracia e imprescindible en las sociedades donde se exige a quienes detentan el poder que rindan cuentas.”⁴⁸
33. A nivel global se reconoce ampliamente que una sociedad civil activa y sin restricciones es esencial para el desarrollo⁴⁹. Estados alrededor del mundo, incluido Guatemala, se han unido para elaborar y adherirse a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reconoce el papel destacado que desempeña la sociedad civil en su implementación⁵⁰. De hecho, las políticas de desarrollo difícilmente pueden ser sostenibles sin la participación activa de las personas y los actores de la sociedad civil, en particular, aquellos que trabajan para mejorar la vida de las personas que viven en la pobreza y los que están más rezagados⁵¹.

párr. 86(a); ver Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, artículo 22, párr. 21, p. 394 (N.P. Engel, 1993).

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, Objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 6 de mayo de 2010. Series C. No. 213, párr. 173; TEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti y Israfilov Vs. Azerbaijan*, Aplicación No. 37083/03, 5 de octubre de 2010, párr. 53. Ver también Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Lee Vs. República de Corea*, *supra* nota 39, párr. 7.3; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Aleksander Belyatsky y otros Vs. Belarús*, *supra* nota 27, párr. 7.3.

⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Clément Nyaletsossi Voule, 17 de mayo de 2019, A/HRC/41/41, párr. 49.

⁴⁸ Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Clément Nyaletsossi Voule, 7 de agosto de 2018, A/73/279, párr. 14.

⁴⁹ A/74/349, *supra* nota 22, párr. 22.

⁵⁰ A/73/279, *supra* nota 48, párr. 10.

⁵¹ Ver en general A/74/349, *supra* nota 22, párr. 3.

34. Sin embargo, el espacio para el compromiso cívico se ha cerrado, y los Estados imponen cada vez más restricciones a las organizaciones no gubernamentales y otros actores, lo que impide los derechos de las personas y los grupos a ejercer plenamente sus derechos a la libertad de reunión pacífica, asociación y expresión⁵². Son estos derechos los que hacen posible abrir espacios para el empoderamiento, la participación, la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas⁵³. Como ha señalado el Relator Especial, "un entorno propicio para la sociedad civil contribuye a la democracia y al desarrollo en igual medida, y el desarrollo está relacionado con la realización de los derechos humanos de manera que el disfrute de dichos derechos respalde el logro de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental".⁵⁴
35. El Relator Especial ha identificado varias tendencias mundiales relativas a las restricciones en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el cierre general del espacio cívico. Una de estas tendencias es, precisamente, el uso de la legislación para suprimir el ejercicio legítimo de la libertad de reunión pacífica y de asociación⁵⁵.
36. Como se discutirá la siguiente sección, el Decreto 4-2020 está en contradicción directa con la creación de un entorno propicio para que la sociedad civil continúe contribuyendo al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo en Guatemala. En este sentido, vale la pena reconocer la importante contribución que históricamente la sociedad civil ha hecho al país. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales en Guatemala han sido vitales para asegurar una mayor participación en asuntos de interés público, particularmente de comunidades en situación de vulnerabilidad (a menudo comunidades indígenas y rurales). Los esfuerzos para garantizar la rendición de cuentas por las violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno no habrían dado fruto sin la tenacidad y la persistencia de las víctimas y sus familias, apoyadas por una red sólida de organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, los pasos para garantizar la transparencia en la gestión de los asuntos y recursos públicos se han realizado, en gran medida, bajo la atenta vigilancia de las organizaciones dedicadas a las iniciativas anticorrupción. Las organizaciones no gubernamentales han sonado la alarma, pero también han ofrecido acciones correctivas, cuando el Estado de derecho ha sido amenazado y trabajan estrechamente con la comunidad para garantizar que sus voces sean escuchadas y representadas en la discusión de políticas y leyes de interés público. Las organizaciones no gubernamentales que brindan servicios directos relacionados con la alimentación, la salud y la educación, entre otros, están apoyando al Estado en sus obligaciones internacionales de garantizar los derechos económicos y sociales⁵⁶. Estas son solo algunas de las áreas en las que las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel esencial para la democracia, el desarrollo y los derechos humanos en Guatemala.

⁵² A/74/349, *supra* nota 22, párr. 2.

⁵³ A/73/279, *supra* nota 48, párr. 10.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 22.

⁵⁵ *Ibid.*, párr. 70.

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 77.

ANÁLISIS DEL DECRETO 4-2020 BAJO EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

37. Como se detallará más adelante, el Decreto 4-2020 contiene disposiciones que podrían afectar gravemente el pleno ejercicio de la libertad de asociación y también podrían tener implicaciones sobre otros derechos relacionados, como la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión.

- **Algunas disposiciones del Decreto 4-2020 están redactadas en términos amplios, poco claros y ambiguos en contradicción con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.**

38. El artículo 13 del Decreto establece que no se pueden utilizar fondos extranjeros para realizar actividades que "alteren el orden público" en el territorio nacional guatemalteco o de lo contrario el registro de la organización será cancelado inmediatamente, y sus ejecutivos serán procesados.⁵⁷ La referencia al "orden público" también se incluye en el artículo 21, que establece la posibilidad de disolver una asociación civil u organización no gubernamental a solicitud de las autoridades públicas señaladas en el Decreto⁵⁸.

39. La protección del "orden público" es, sin duda, un atributo y una responsabilidad del Estado. Si bien es una de las restricciones legítimas permitidas al derecho a la libertad de asociación en virtud del art. 22 (2) del PIDCP, la ley que establece la restricción bajo esta justificación debe ser suficientemente clara sobre cuál comportamiento está restringido y cuál no⁵⁹. Como lo subrayó la CIDH, el principio de legalidad requiere que "la limitación esté formulada en forma expresa, precisa, taxativa y previa, requisitos exigidos para dar seguridad jurídica al ciudadano".⁶⁰

40. El Decreto 4-2020 no proporciona ninguna orientación sobre qué tipo de comportamiento se consideraría como "alterar el orden público". Por el contrario, el Decreto solo incluye una referencia abierta al término y no describe lo que puede constituir una alteración del orden público de una manera clara, específica y limitada. En esos términos, los miembros de una organización no gubernamental no podrían anticipar si actividades tales como participar en una protesta podrían considerarse una actividad prohibida por 'alterar el orden público', lo cual afectaría no solo el derecho a la libertad de asociación sino también otros derechos fundamentales relacionados, como la libertad de reunión pacífica y de expresión. Además, es evidente que la sanción no cumpliría los

⁵⁷ Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 4-2020, 28 de febrero de 2020, artículo 13 (que modifica el artículo 15 de la Ley sobre Organizaciones No Gubernamentales [Decreto 2-2003]).

⁵⁸ Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 4-2020, 28 de febrero de 2020, artículo 21 (que modifica el artículo 25 del Código Civil [Decreto Ley 106]).

⁵⁹ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General no. 34*, supra nota 29, párr. 25.

⁶⁰ CIDH, *Segundo Informe*, supra nota 14, párr. 165. Ver también CorteIDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de mayo de 2008, Series C No. 177, párr. 63; CorteIDH, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2009. Series C No. 207, párr. 55-56.

requisitos de necesidad y proporcionalidad, ya que sería difícil para el Estado demostrar que una medida menos intrusiva que la cancelación del registro y la disolución de la organización fuera insuficiente.⁶¹

41. Además de ser una causa ambigua de cancelación y disolución que no se ajusta al principio de legalidad en los términos discutidos anteriormente, la restricción establecida en virtud del artículo 21 del Decreto 4-2020 puede perjudicar el acceso a fondos para organizaciones no gubernamentales.
42. Como ha sido subrayado constantemente por el Relator Especial, la capacidad de buscar, recibir y utilizar fondos es fundamental para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil y, por lo tanto, es un componente necesario del derecho a la libertad de asociación⁶². Las restricciones indebidas a esta capacidad son una clara violación del derecho a la libertad de asociación⁶³ y para que las restricciones sean permisibles, deben superar el test estricto de proporcionalidad⁶⁴.
43. Además, un marco jurídico propicio para el derecho a la libertad de asociación debería permitir el acceso a fondos nacionales y extranjeros sin autorización previa y sin imponer restricciones formales o cargas administrativas al proceso⁶⁵. Asimismo, la protección se extiende al uso y disposición de esos fondos durante toda la vida de la asociación⁶⁶. La amenaza de sanciones de tal magnitud como la disolución de la organización, así como la posible responsabilidad de sus miembros, puede disuadir a los donantes y financiadores de apoyar a una organización, lo que afecta no solo el derecho a la libertad de asociación, sino que socava los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en su conjunto."⁶⁷

- El Decreto 4-2020 impone cargas innecesarias y desproporcionadas a las asociaciones y crea obstáculos para el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

⁶¹ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Lee Vs. República de Corea*, *supra* nota 39, párr. 7.2 and 7.3; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Aleksander Belyatsky et al Vs. Belarús*, *supra* nota 27, párr. 7.3.

⁶² A/HRC/23/39, *supra* nota 10, párr. 8; Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, 4 de agosto de 2015, A/70/266, párr. 67.

⁶³ A/HRC/23/39, *supra* nota 10, párr. 15-18; A/70/266, *supra*, párr. 67.

⁶⁴ Análisis sobre Derecho Internacional, Estándares y principios Aplicables al Reglamento sobre Contribuciones Extranjeras de 2001 [Foreign Contributions Regulation Rules] por el Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, 20 de abril de 2016, párr. 6. Disponible en inglés en: https://www.icnl.org/research/library/india_unsrfoaa/.

⁶⁵ A/73/279, *supra* nota 48, párr. 20.

⁶⁶ TEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros Vs. Turquía*, *supra* nota 15, párr. 33; CIDH, *Segundo Informe*, *supra* nota 14, párr. 155

⁶⁷ A/HRC/23/39, *supra* nota 10, párr. 9.

44. Si bien los Estados tienen la autoridad para regular el registro, la supervisión y el control de las organizaciones dentro de sus jurisdicciones, los requisitos legales establecidos por ellos no deben impedir, retrasar o limitar de otro modo la creación o el funcionamiento de estas organizaciones.⁶⁸
45. El Decreto 4-2020 crea una serie de nuevos requisitos administrativos, que incluyen registros adicionales y la actualización de información ante diferentes autoridades públicas (art. 9). El Decreto requiere que las organizaciones se registren en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación, seguido de la inscripción en la Secretaría de la Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) al realizar cambios en los artículos de incorporación y estatutos, o al cambiar el representante legal o los miembros de la junta directiva (artículo 9). Además, requiere registrarse ante la Superintendencia de Administración Tributaria; ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (para ONG internacionales) y la Contraloría General de Cuentas (si la organización recibe fondos públicos) (artículo 9).
46. Si no se actualiza la información en virtud de los términos del artículo 9 dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del Decreto, puede producirse la cancelación automática del reconocimiento legal de una organización y su disolución (artículo 23).
47. El Relator Especial recuerda que la formación de asociaciones no debe estar sujeta a un procedimiento de autorización previa, sino que debe estar regulada por un sistema de notificación que sea simple, fácilmente accesible, no discriminatorio y que sea gratuito o sin costo⁶⁹. El procedimiento debe permitir a las asociaciones recibir automáticamente personalidad jurídica tan pronto como lo notifiquen a las autoridades.⁷⁰ Un procedimiento de registro que requiera que la asociación registre y actualice la información ante cinco (5) entidades gubernamentales diferentes difícilmente puede considerarse simple y de fácil acceso. En opinión del Relator Especial, aquí hay pocas razones para imponer un requisito administrativo tan pesado.
48. El Relator Especial ha advertido sobre los procedimientos de registro burocráticos y muy gravosos que requieren una amplia información y obligan a los solicitantes a realizar tareas costosas y que requieren mucho tiempo. En particular, el Relator Especial está preocupado por el impacto que los requisitos onerosos de registro tienen sobre las comunidades marginalizadas y las personas que viven en la pobreza. En un país como Guatemala, donde según el Banco Mundial la pobreza continúa siendo alta y se espera que aumente en 2020-2021⁷¹, la obligación de registrar y actualizar la información ante 5 entidades gubernamentales diferentes solo amplificaría las barreras preexistentes que enfrentan las personas marginalizadas y que viven en la pobreza para gozar

⁶⁸ CorteIDH, *Caso Baena Ricardo y otros. Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, Series C. No. 72, párr. 156; A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 65.

⁶⁹ A/HRC/23/39, *supra* nota 10, párr. 18.

⁷⁰ A/70/266, *supra* nota 62, párr. 26.

⁷¹ Según estimados del Banco Mundial, se proyecta un incremento en el número de personas en condiciones de pobreza en Guatemala de más de 175,000 entre el 2019 y 2021. Ver más en: <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>

plenamente de su derecho a la libertad de asociación y, en última instancia, impediría su cumplimiento.

49. El Relator Especial ha recomendado a los Estados que tomen medidas positivas para garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de formar y operar una asociación. Esto significa que las barreras que impiden que los grupos pobres y marginalizados participen en las actividades de la sociedad civil deben identificarse y abordarse activamente para garantizar la igualdad sustantiva. Los esfuerzos estatales deberían centrarse en la eliminación de los obstáculos físicos, económicos, legales, culturales y políticos que impiden que los grupos pobres y marginalizados gocen del derecho a la libertad de asociación⁷².
50. Además, el Decreto 4-2020 obliga a las organizaciones no gubernamentales a depositar y administrar sus fondos a través de bancos nacionales. La cuenta bancaria debe estar a nombre de la organización y prohíbe que un tercero reciba y administre fondos en nombre de la organización (artículo 15).⁷³
51. Si bien el Estado puede alentar el uso de servicios financieros regulados por parte de asociaciones registradas como medida para prevenir actividades ilegales⁷⁴, es importante reiterar que la capacidad de buscar, recibir y usar recursos de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales es una parte crítica del derecho a la libertad de asociación⁷⁵.
52. Forzar a las asociaciones a usar solo cuentas bancarias y prohibir que terceros administren sus fondos puede limitar el funcionamiento adecuado de las organizaciones⁷⁶, y podría tener un impacto desproporcionado en las asociaciones más pequeñas o rurales que dependen de otras organizaciones para administrar sus recursos o que no tienen bancos cerca de donde operan.
53. Pero los requisitos impuestos por el Decreto que pueden obstaculizar el goce efectivo del derecho a la libertad de asociación no solo son de naturaleza administrativa. De hecho, algunos de ellos podrían afectar la autonomía de las asociaciones para decidir y llevar a cabo sus metas y objetivos. Un ejemplo de esto es el artículo 3 del Decreto, que en términos generales establece que "los beneficiarios del trabajo de las ONG tienen que ser personas diferentes a los miembros y trabajadores de ésta"⁷⁷. Esta disposición parece contradecir el reconocimiento que el mismo Decreto otorga a las organizaciones comunitarias (artículo 4), que por su propia naturaleza buscan

⁷² A/70/266, *supra* nota 62, párr. 30.

⁷³ Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 4-2020, 28 de febrero de 2020, artículo 15 (que modifica el artículo 17 de la Ley sobre Organizaciones No Gubernamentales [Decreto 2-2003]).

⁷⁴ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 35.

⁷⁵ A/74/349, *supra* nota 22, párr. 16, 51; A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 75.

⁷⁶ CIDH, *Segundo Informe*, *supra* nota 14, párr. 163.

⁷⁷ Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 4-2020, 28 de febrero de 2020, artículo 3 (que modifica el artículo 2 de la Ley sobre Organizaciones No Gubernamentales [Decreto 2-2003]).

promover las metas e intereses de sus asociados. Como se mencionó anteriormente, las asociaciones tienen el derecho de definir su estructura interna, actividades y programa de acción, sin interferencia del Estado⁷⁸ y esto incluye la realización de una amplia gama de actividades.⁷⁹

54. Aunque es importante evitar conflictos de interés entre los directores y miembros de las organizaciones y preservar su naturaleza sin fines de lucro, tal como está redactado, el artículo 3 podría impedir que las personas se organicen para abordar colectivamente sus desafíos compartidos o avanzar sus objetivos comunes. Además, el Decreto no proporciona una justificación de por qué esta limitación caería bajo las restricciones permisibles al derecho a la libertad de asociación. El Relator Especial ha afirmado que las restricciones categóricas amplias sobre los tipos de actividad de las asociaciones son intrínsecamente sospechosas. De hecho, deberían considerarse *prima facie* como violaciones del derecho internacional, porque las prohibiciones preventivas y exhaustivas de ciertas categorías de trabajo no se ajustan a las restricciones establecidas en el derecho internacional⁸⁰.

El régimen de sanciones introducido por el Decreto 4-2020 no cumple con los estándares de necesidad y proporcionalidad.

55. El Decreto 4-2020 establece una serie de requisitos administrativos nuevos o adicionales para las organizaciones no gubernamentales, incluido el registro en el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación, seguido de la inscripción en la Secretaría de la Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) al realizar cambios en los artículos de incorporación y estatutos, o al cambiar el representante legal o los miembros de la junta directiva (artículo 9). Además, requiere registrarse ante la Superintendencia de Administración Tributaria; ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (para ONG internacionales) y la Contraloría General de Cuentas (si la organización recibe fondos públicos) (artículo 9). El incumplimiento de la actualización de su información y el incumplimiento de los requisitos solicitados por las diferentes instituciones mencionadas en el Decreto dentro de los seis meses posteriores a su entrada en vigor dará lugar a la cancelación automática del registro de la organización (artículo 23).

56. La cancelación del registro y la posterior disolución de la organización no gubernamental también se pueden hacer a solicitud del Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de Cuentas o Ministerio de Gobernación "cuando se compruebe que sus actividades son contrarias a la ley y al orden público" (artículo 21). Además, la cancelación puede ser ordenada por el Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) a solicitud de un tercero o de oficio por "cualquier violación a la normativa contemplada en esta Ley" (artículo 16).

⁷⁸ CorteIDH, *Caso Baena Ricardo y otros. Vs. Panamá*, supra nota 68, párr. 156; Ver también A/HRC/20/27, supra nota 7, párr. 65.

⁷⁹ A/HRC/20/27, supra, párrs. 24, 32.

⁸⁰ A/70/266, supra nota 62, párr. 46.

57. El Relator Especial desea recordar a esta Honorable Corte que la disolución involuntaria es una de las sanciones más severas que las autoridades pueden imponer a una organización. Solo debe usarse cuando otras medidas menos restrictivas fueran insuficientes y deberían guiarse por los principios de proporcionalidad y necesidad⁸¹. Tal como lo ha sostenido la Comisión Interamericana, las decisiones que resultan en la disolución de las asociaciones deben basarse en una decisión judicial⁸².

58. Autorizar al Estado a disolver por la fuerza a una organización no gubernamental por no actualizar su información ante las entidades gubernamentales establecidas en el Decreto implicaría aplicar la sanción más severa posible por lo que podría ser un error administrativo o una infracción que podría resolverse con medidas menos restrictivas.⁸³ La gravedad de esta sanción se ve incrementada por el hecho de que el Decreto 4-2020 solo establece la posibilidad de presentar una apelación sobre la decisión de cancelación ante el Ministerio de Gobernación (artículo 16) y no ante una autoridad judicial. Las asociaciones deben tener el derecho de apelar las decisiones relacionadas con la suspensión o disolución ante un tribunal independiente e imparcial.⁸⁴

59. Además, como con cualquier sanción severa, la cancelación de la personalidad jurídica de una asociación y su posterior disolución no debe ser automática. Por el contrario, se debe tener debidamente en cuenta las circunstancias específicas que rodean la presunta infracción y, en cualquier caso, como se indicó anteriormente, la asociación debe tener el derecho de apelar la decisión ante las autoridades judiciales.

- **Las disposiciones del Decreto 4-2020 sobre requisitos de publicidad pueden afectar el derecho a la privacidad y exponer indebidamente a los asociados, afiliados, beneficiarios y donantes a un mayor riesgo.**

60. Finalmente, el Decreto 4-2020 establece que las organizaciones no gubernamentales deben proporcionar toda la información sobre su constitución, inscripción, reglamentación, control y liquidación, así como de sus asociados al Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU), que lo hará plenamente accesible al público sin limitaciones (artículo 10). Además, las organizaciones no gubernamentales deben publicar su balance general de cuentas al cierre de cada ejercicio contable (artículo 11). Sin embargo, el Decreto no especifica qué tipo de información se requeriría de la organización, su junta directiva y sus asociados, que podría estar disponible libremente para el público en general.

⁸¹ A/70/266, *supra* nota 62, párr. 38; A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 75. Ver también TEDH, *The United Macedonian Organisation Ilinden y otros Vs. Bulgaria*, Aplicación No. 34960/04, 18 de octubre de 2011, párr. 30-41, 49.

⁸² CIDH, *Segundo Informe*, *supra* nota 14, párr. 168

⁸³ A/70/266, *supra* nota 62, párr. 38; A/HRC/20/27, *supra* nota 7, párr. 75.

⁸⁴ A/70/266, *supra*, párr. 38.

61. El Relator Especial desea hacer hincapié en que el derecho a la privacidad también es importante para el pleno goce del derecho a la libertad de asociación, y no debe verse comprometido como resultado de la solicitud excesiva de información del Estado⁸⁵. El artículo 17 del PIDCP reconoce el derecho a la privacidad en los siguientes términos:

(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.

62. Los poderes de supervisión de las autoridades sobre las organizaciones no gubernamentales deberían delimitarse cuidadosamente y la publicidad de la información debería estar restringida, para no vulnerar el derecho a la libertad de asociación⁸⁶. Como se señala en las Directrices de la OSCE sobre la libertad de asociación, "las asociaciones no deberían tener la obligación general de revelar los nombres y direcciones de sus miembros, ya que esto sería incompatible tanto con su derecho a la libertad de asociación como con el derecho al respeto de la vida privada"⁸⁷. Del mismo modo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos incluye específicamente como ejemplos de información detallada que los Estados no deberían exigir a las asociaciones, "las actas de sus reuniones, listas de sus miembros o información personal de sus miembros ...".⁸⁸

63. Sin embargo, afectar el derecho a la privacidad de los miembros y otras personas afiliadas a la organización, incluidos los donantes, puede tener otras consecuencias graves, incluida la exposición a riesgos personales. Como se evidencia en un reciente informe conjunto de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala y la Procuraduría de los Derechos Humanos, las personas defensoras de derechos humanos enfrentan amenazas importantes y un gran número de ellas están sujetas a violencia e intimidación a lo largo del país ⁸⁹. Requerir y publicar información detallada, incluidos identificadores personales, así como información financiera, podría hacer que los miembros de las organizaciones no gubernamentales sean más vulnerables a las amenazas y los ataques. Como mínimo, las autoridades estatales deberían establecer criterios claros sobre el tipo de información que se solicitaría y mecanismos para proteger la confidencialidad de la información sensible.

⁸⁵ CIDH, *Segundo Informe*, supra nota 14, párr. 177.

⁸⁶ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), *Directrices sobre Libertad de Asociación y Reunión en África* (2017), párr. 33. Disponible en inglés en: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=5>.

⁸⁷ OSCE, *Directrices sobre Libertad de Asociación*, supra nota 19, párr. 167.

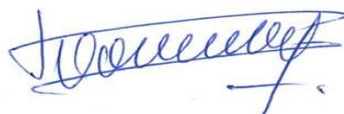
⁸⁸ CADHP, *Directrices sobre Libertad de Asociación y Reunión en África*, supra nota 86, párr. 33.

⁸⁹ Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala y Procuraduría de los Derechos Humanos, *Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad* (2019). Disponible en: http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf

CONCLUSIÓN

64. El Relator Especial considera que las enmiendas introducidas por el Decreto 4-2020 a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo [Decreto 2-2003] y al Código Civil [Decreto Ley 106], promulgadas por el presidente el 27 de febrero del 2020, y que esta Honorable Corte ha suspendido provisionalmente, limitaría injustificadamente el derecho a la libertad de asociación bajo el derecho, las normas y los principios internacionales.
65. Dado que la Constitución de Guatemala reconoce el derecho internacional y, más específicamente, las convenciones y tratados de los que Guatemala es parte, el Relator Especial insta a la Honorable Corte de Constitucionalidad de Guatemala a realizar una evaluación exhaustiva y sistemática de las disposiciones impugnadas ante ella, teniendo en cuenta tanto las obligaciones positivas del Estado como las condiciones para las restricciones legítimas en virtud del derecho internacional como se discutió anteriormente.
66. El Relator Especial confía en que esta Honorable Corte tendrá en cuenta las normas y argumentos antes mencionados al decidir los méritos de las acciones constitucionales de Amparo presentadas en el asunto de referencia.
67. El Relator Especial también aprovecha esta oportunidad para alentar a todos los actores involucrados, incluida la Honorable Corte de Constitucionalidad de Guatemala, a hacer uso de sus atribuciones y responsabilidades para trabajar hacia la plena realización del derecho a la libertad de asociación en el país.

16 de abril de 2020



Mr. Clément Voule
Relator Especial de Naciones Unidas
Sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de
Asociación