

DERECHO DE ASOCIACION Y REUNIÓN EN ECUADOR.

Aide Peralta

COMISION ECUMENICA DE DERECHOS HUMANOS, CEDHU. 2006

El derecho a la reunión y la asociación se encuentra garantizada en la Constitución Política de la República;

Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

19. La libertad de asociación y de reunión, con fines pacíficos.

Dentro de la normativa internacional de los derechos humanos, las normas contenidas en tratados internacionales tienen el rango de norma constitucional. El derecho a la reunión y asociación se encuentra garantizado en los siguientes documentos internacionales;

DERECHO DE ASOCIACIÓN:

Declaración universal de derechos humanos. Art. 20.

Declaración americana de derechos y deberes del hombre. Art. 22.

Convención americana sobre derechos humanos. Art. 16.

Derecho de reunión:

Declaración universal de derechos humanos. Art. 20.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos Art. 21.

Convención americana sobre derechos humanos. Art. 15

1.- DERECHO DE ASOCIACION.-

1.1.- Marco Jurídico:

El derecho a la asociación se encuentra regulado por el Título XXIX del Libro Primero del Código Civil norma con carácter de ley.

Art. 565. No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República.

Conforme esta disposición para que exista una persona jurídica es necesario que nazcan a partir de una ley o que cuenten con la aprobación del Presidente de la República.

Las personas jurídicas que nacen a partir de una ley son personas jurídicas de derecho público, por tanto, esta disposición no es aplicable a las organizaciones creadas por iniciativa de la sociedad civil.

Las organizaciones que se crean por miembros de la sociedad civil con fines pacíficos y objetivos propios, nacen a partir de la aprobación del Presidente de la República y nacen como personas jurídicas de derecho privado.

La potestad del Presidente de la República para aprobar el nacimiento de personas jurídicas de derecho privado, ha sido delegada a los Ministros¹, según lo preceptúa el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva;

Art. 11.. Es atribución del Presidente de la República

K. "Delegar a los ministros de acuerdo con la materia de que se trate, la aprobación de los estatutos de las fundaciones o corporaciones y el otorgamiento de personalidad jurídica, según lo previsto en el Art. 584 y 565 del Código Civil.

De esta manera, toda iniciativa de creación de una nueva organización ha de ser puesta a consideración del Ministerio relacionado con el objetivo de la organización. Por ejemplo; las organizaciones que trabajan en educación han de presentar su propuesta de estatutos y han de solicitar su reconocimiento al Ministerio de Educación, quienes trabajan en desarrollo agrícola lo harán ante el Ministro de agricultura, etc.

En el caso de las organizaciones de derechos humanos, por la amplitud del tema hemos sido acogidos en distintos Ministerios, como es el caso de CEDHU que fue aprobada por el Ministerio de Educación, el Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, FEDHU, y otras organizaciones de derechos humanos que trabajan a nivel nacional han sido reconocidas por el Ministerio de Bienestar Social.

1.1.2.- Ejercicio de la competencia delegada a los ministros.

La competencia que tienen los Ministros para aprobar y reconocer las organizaciones o personas jurídicas de derecho privado, ha sido regulado por el *Reglamento para la aprobación, control y extinción de personas jurídicas de derecho privado, con finalidad social y sin fines de lucro, que se constituyan al amparo de lo dispuesto en el Título XXIX del Libro Primero del Código Civil, contenido en el Decreto Ejecutivo N-3054, publicado en el Registro Oficial² N-660 de 11 de octubre del 2002.*

¹ Según la organización política del Ecuador, un Ministro es un secretario del Presidente de la República que atiende una materia en particular, así por ejemplo tenemos ministro de educación, agricultura, comercio exterior, bienestar social, economía, etc.

² Registro Oficial es el periódico oficial mediante el cual se publican y difunden la normativa ecuatoriana así como la jurisprudencia que se crea en la Corte Suprema de Justicia y en el Tribunal Constitucional.

1.1.3.- Formas de asociarse.

Conforme este reglamento, todos y cada uno de los Ministros están en posibilidad de aprobar una persona jurídica de derecho privado y para ello han de observar el siguiente procedimiento;

- a) Todas las personas naturales o jurídicas pueden asociarse y constituir corporaciones o fundaciones. Doctrinariamente las fundaciones se diferencian de las corporaciones, porque las primeras cuentan con un benefactor que pone a disposición de un objetivo un bien o una cantidad de dinero, mientras que las corporaciones se constituyen por la reunión de varias personas que persiguen un objetivo sin que cuenten con un fondo o un bien específico.
- b) Las fundaciones tienen un órgano directivo de TRES personas. Por su parte, las corporaciones tales como asociaciones, clubes, comités, centros, entre otros se conforman con un órgano directivo de CINCO miembros. En cuanto al número de miembros no se establece un número mínimo ni máximo.
- c) Las organizaciones o personas jurídicas de derecho privado, pueden reunirse y conformar una nueva corporación siempre que se junten como mínimo cinco miembros. Estas corporaciones a su vez reciben el nombre de federaciones si se han reunido a nivel regional y el nombre de confederaciones si se reunieron y sus objetivos tienen alcance nacional.

1.1.4.- Requisitos para la aprobación de organizaciones.

Conforme el Art. 3 del mencionado reglamento es necesario presentar al Ministro correspondiente o al Secretario General de la Administración Pública³ una solicitud suscrita por el miembro fundador delegado para ello y agregar la siguiente documentación certificada por la secretaria de la organización;

3.1 Acta de la Asamblea Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores, la misma que deberá contener expresamente:

- a) La voluntad de los miembros de constituir la misma;
- b) La nómina de la directiva provisional;
- c) Los nombres completos, la nacionalidad, números de los documentos de identidad y domicilio de cada uno de los miembros fundadores; y,
- d) La indicación del lugar en que la entidad en formación tendrá su sede, con referencia de la calle, parroquia, cantón, provincia e indicación de un número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos.

³ El Secretario General de la Administración Pública es el secretario de la Presidencia de la República.

3.2 Copia del correspondiente estatuto que deberá incluir la certificación del Secretario provisional, en la que se indique con exactitud la o las fechas de estudio y aprobación del mismo.

Art. 4.- Las fundaciones y corporaciones deberán acreditar, por cualquier medio, que al tiempo de la aprobación del estatuto cuentan con un patrimonio mínimo de USD 400 dólares.

Si las organizaciones deciden agruparse y forman una nueva corporación, además de los requisitos antes mencionados deberán cumplir los siguientes requisitos previa su aprobación; Art. 5 del Reglamento:

5.1 Acta de la asamblea en la que conste la decisión de participar en la constitución de la organización de integración, con los nombres completos, números del documento de identidad y firmas respectivas de los socios asistentes a la misma, así como la designación de los delegados.

5.2 Copia certificada del documento en que conste la nómina de la directiva y el documento que acredite la representación legal.

5.3 Copia certificada del acuerdo ministerial o instrumento legal que acredite la personería jurídica, y de existir, la última reforma del estatuto, legalmente aprobada.

Uno de los requisitos de mayor importancia para la aprobación de una nueva organización son los estatutos. Este cuerpo normativo ha de ser elaborado por la propia organización en proceso de formación, dentro de la normativa nacional no existen restricciones para su contenido. El reglamento que regula la aprobación de estas organizaciones ha establecido unos parámetros mínimos de su contenido sin que eso signifique injerencia en la autodeterminación de la organización; estos parámetros son;

Art. 6.- El estatuto deberá contener, al menos, lo siguiente:

6.1 Nombre, domicilio y naturaleza jurídica de la organización.

6.2 Objetivo y fines específicos.

6.3 Clase de miembros.

6.4 Derechos y obligaciones de los miembros.

6.5 Régimen disciplinario.

6.6 Régimen de solución de controversias.

6.7 Causales para la pérdida de la calidad de miembro.

6.8 Estructura y organización interna.

6.9 Régimen económico.

6.10 Causas para disolución y procedimiento para la liquidación.

1.1.5.- De la aprobación.

Previo a la aprobación, el Ministerio correspondiente o la Presidencia a de verificar que el peticionario cumpla con todos los requisitos establecidos y descritos anteriormente. Dentro de este proceso es necesario analizar el contenido del "estatuto" presentado por la organización en proceso de formación a fin de determinar si su contenido no contradice el ordenamiento jurídico nacional.

Finalmente, una organización es aprobada a través de un Acuerdo Ministerial dictado por el Ministro competente que conoce de la petición si la solicitud fue presentada ante un Ministerio. Si la petición fue presentada ante el Secretario de la Administración Pública, el Presidente de la República ha de emitir un Decreto Ejecutivo aprobando la organización y en el mismo designará un Ministerio que en el futuro ha de conocer y seguir el desarrollo de las actividades de la organización.

1.1.5.- Disolución de las organizaciones.

Las organizaciones se disuelven por decisión de la Asamblea de la misma, así como también por haber incurrido en las causales de disolución que se encuentran contempladas en el Reglamento para la aprobación, control y extinción de las personas jurídicas de derecho privado.

1.- Las organizaciones se disuelven por las causales contenidas en los estatutos de cada una de las organizaciones. La decisión de disolver la organización la tomará el Asamblea General de la Organización, la misma que ha de ser notificada ante el Ministerio que dio la aprobación, por su parte, el Ministerio ha de determinar el mecanismo de liquidación de los bienes.

2.- Conforme el Reglamento para la aprobación, control y extinción de las personas jurídicas de derecho privado se también se disuelven por las siguientes causales;

Art. 13.

a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización;

b) Comprometer la seguridad del Estado; y,

c) Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en el artículo 1⁴ de este reglamento. En el caso de fundaciones, la muerte de su fundador no constituye causal de disolución, en tanto y en cuanto el órgano directivo subsista.

⁴ Tres miembros para fundaciones y cinco para corporaciones.

Para que una organización se disuelva por haber incurrido en una de estas causales es necesario que al interior del Ministerio, donde recibió la aprobación, se inicie un trámite administrativo para demostrar la existencia de éstas causales. De comprobarse su existencia, el Ministro mediante resolución declarará disuelva la organización.

1.1.5.- Obligaciones tributarias de las organizaciones.

Las fundaciones o corporaciones, conforme lo establece la Ley de Régimen Tributario Interno, se encuentran exentas del pago del impuesto a la renta sin embargo, pueden ser sujetas de verificación por parte del Servicio de Rentas Internas, órgano de recaudación tributaria en el país, tal como se establece en la siguiente norma;

Art. 9. Para fines de la determinación y liquidación del impuesto a la renta, están exonerados exclusivamente los siguiente ingresos;

5. Los de las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas de: culto religioso, beneficencia, promoción y desarrollo de la mujer, el niño y la familia; cultura, arte, educación, investigación, salud, deportivas, profesionales, gremiales, clasistas; y, de los partidos políticos, siempre que sus bienes e ingresos se destinen a sus fines específicos y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos.

El Estado a través del Servicio de Rentas Internas verificará en cualquier momento que las instituciones a que se refiere este numeral, sean exclusivamente sin fines de lucro, se dediquen al cumplimiento de sus objetivos estatutarios y, que sus bienes e ingresos se destinen en su totalidad a sus finalidades específicas. De establecerse que las instituciones no cumplen con los requisitos arriba indicados, deberán tributar respecto de las utilidades que obtengan en las actividades empresariales, de carácter económico, que desarrollen en competencia con otras sociedades obligadas a pagar impuestos a la renta.

1.1.6.- Aprobación de organizaciones extranjeras

Para aprobar organizaciones extranjeras, es competente el Ministerio de Relaciones Exteriores. El interesado presentará una solicitud a este Ministerio señalando cuáles son sus fines y las labores que desean efectuar en el país y acompañar la documentación legalizada que demuestre su existencia legal acompañada de su estatuto en idioma español.

Posteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus embajadas y consulados en el exterior, obtendrá información acerca de la legalidad,

solvencia y seriedad de la Organización no Gubernamental Extranjera que haya presentado su solicitud. Dicha información se la requerirá tanto en el país donde la organización ha sido constituida y/o tiene su sede principal, como en aquellos en los que realiza o haya realizado actividades similares.

El Ministerio de Relaciones Exteriores autorizará, mediante resolución motivada, la suscripción con la ONG Extranjera de un Convenio Básico de Funcionamiento y notificará por escrito a la ONG Extranjera la autorización para que pueda iniciar su funcionamiento y actividades en el país. Luego este ministerio realiza un seguimiento a las actividades de la organización a fin de garantizar que la organización cumpla los fines propuestos.

El incumplimiento de los términos establecidos en el convenio Básico de Funcionamiento, la inobservancia al Reglamento para la aprobación, control y extinción de las personas jurídicas de derecho privado, previo estudio del caso puede resolver dar por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador, esta resolución se comunicará a la respectiva ONG Extranjera.

1.2. Ejercicio del derecho a la asociación.

A lo largo de l registro de casos que posee CEDHU en sus archivos no contamos con ningún caso que de cuenta del obstáculo o la negación a través del cual se pueda evidenciar la negación del derecho de asociación, por el contrario, en Ecuador se han aprobado una serie de organizaciones de diversa índole.

Ya durante el desarrollo de las actividades de las asociaciones, existen casos de interferencia del Estado.

El último caso registrado en CEDHU fue el caso de la Fundación Mariana de Jesús, una organización que por varios años desarrolla proyectos a favor del derecho a la vivienda de personas de escasos recursos económicos, a continuación relatamos el caso;

Durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, el subsecretario de Bienestar Social, Bolívar González y el Ministro de Bienestar Social Antonio Vargas, resolvieron intervenir la Fundación Mariana de Jesús, mediante una resolución carente de todo sustente jurídico.

Con base en esta resolución, el 14 de febrero del 2005, en horas de la mañana, las oficinas de la Fundación Mariana de Jesús fueron allanadas por 30 miembros de la Policía Nacional, 10 funcionarios del Ministerio de Bienestar Social y un Liquidador. Los argumentos para la liquidación es que existe la presunción de que la Fundación no tiene sustento legal. Durante este allanamiento han ordenado el desalojo del Director Ing. Francisco Peña y el bloqueo de las cuentas bancarias.

El Subsecretario de Bienestar Social, Bolívar Gonzales afirma que la Fundación debe ser investigada porque ha sacado los fondos del país y los ha invertido en la banca extranjera.

Luego de una fuerte presión social y la crítica de los medios de comunicación, el Ministro de Bienestar Social dejó sin efecto la resolución de intervención.

2.- DERECHO DE REUNION.

2.1.- Marco Jurídico.

El derecho de reunión se encuentra garantizado en la Constitución y demás documentos internacionales con rango constitucional antes mencionados.

Dentro del ordenamiento jurídico no existe una Ley específica que regule este derecho. Sin embargo, a lo largo de la Legislación se encuentra que el Intendente General de Policía⁵ es la autoridad competente para autorizar la realización de marchas y reuniones pacíficas en lugares públicos, la falta de esta autorización transforma a la marcha o reunión en una contravención de tercera clase, es decir, una falta susceptible de sanción consistente en una multa de siete a catorce dólares de los Estados Unidos y/o prisión de dos a cuatro días, la sanción puede consistir en la multa y la prisión o en solamente una de estas. A continuación, las normativa pertinente;

El "Reglamento orgánico funcional del régimen seccional dependiente del ministerio de gobierno, policía cultos y municipalidades" establece lo siguiente;

Art. 11.- Son atribuciones de los Intendentes:

13. Autorizar y controlar las marchas y movilizaciones gremiales, religiosas y culturales.

La falta de esta autorización convierte a la reunión o marcha en una contravención, conforme lo establece el Código Penal, libro tercero de las contravenciones;

Art. 606. Serán reprimidos con multa de siete a catorce dólares de los Estados Unidos de Norte América y con prisión de dos a cuatro días, o con una de estas penas solamente;

⁵ El intendente general de policía es una autoridad administrativa con jurisdicción y competencia provincial, constituye un juez de paz y está en capacidad de juzgar contravenciones, así como también ha de ejecutar las disposiciones del Gobernador provincial y en el caso de la provincia de Pichincha, del Ministro de gobierno directamente.

9.- Los que formaren mítines o pobladas para cualesquiera manifestaciones políticas, religiosas, etc, sin el correspondiente permiso escrito de la policía;

Es importante recalcar que en esta norma no se designa como autoridad a la Policía Nacional que constituye un agente de autoridad parte de la fuerza pública sino que se refiere solamente a la "policía" lo que nos lleva a entender que la norma se remite al "poder de policía" del Estado en cuanto regula el ejercicio del derecho y el cumplimiento de los deberes de los habitantes y no a la institución policial, de ahí que la competencia para autorizar marchas, juzgar y sancionar la realización de marchas sin permiso corresponde al Intendente General de Policía.

Observaciones:

Por la forma, la competencia otorgada por un reglamento al Intendente para autorizar las marchas y movilizaciones es incorrecto, ya que doctrinariamente, la competencia no nace de un reglamento sino de la Ley.

2.1.- EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNION.

Ya en la práctica, el permiso del Intendente General de Policía no es suficiente. Así en el caso de la ciudad de Quito, para realizar una marcha pacífica es necesario obtener autorización del Municipio de Quito y dentro de este se debe hacer la petición a la empresa municipal de transporte, EMSAT la misma que aprueba el recorrido de la marcha, con su visto bueno se presenta la petición ante el Intendente. Este procedimiento no está contemplado en ningún cuerpo jurídico, pero es una práctica.

Las movilizaciones populares que denuncian o exigen cambios a la administración de turno, generalmente son reprimidos, no importa si la movilización o la marcha tiene o no permiso del Intendente. Esta situación es registrada por CEDHU bajo la denominación de represión a la protesta social, habiéndose alcanzado el siguiente registro;

Desde 1985 hasta marzo del 2006 existen 284 denuncias. Si desglosamos esta información desde 1994 hasta marzo del 2006⁶, encontramos lo siguiente;

Año	Denuncias	Afectados
1994	7	11
1995	8	18
1996	2	1801
1997	18	57
1998	3	131
1999	17	732
2000	38	227

⁶ Información tomada del centro de documentación de CEDHU.

2001	53	3272
2002	28	210
2003	3	7
2004	11	72
2005	31	9465
2006	52	4093
	271	20096

2.3.- Para ilustrar presentamos los siguientes casos:

- Represión a pesar de contar con permiso del Intendente y revocatoria de la autorización (discriminación a los roqueros.)

La organización cultural Diabluma con ocasión de las fiestas de Quito organizaron el evento evento Quito Raymi que incluyó foros, ferias, espectáculos de teatro y conciertos de música, para su realización contaron con las autorizaciones respectivas incluida el de la Intendencia General de Policía de Pichincha.

Los días 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre del 2004, todo transcurría en normalidad, pero a las 20h30 p.m del 2 de diciembre llegó súbitamente un pelotón de 200 policías antimotines y sin importarles los permisos procedieron disolver el concierto mediante golpes de puño, patadas y toletazos. Un piquete policial subió al escenario y agredió física y verbalmente al grupo que cantaba y finalmente desalojaron a todo el público.

El viernes 3 de diciembre el festival musical inició a las 14h00 pero a las 16h30, cerca de 110 policías arribaron al lugar y rodearon a todo el recinto y a pesar de contar con la autorización indicaron que por “orden superior” debía desalojar el lugar a las 20h00.

La intervención policial ocasionó heridas, fracturas y contusiones ya que la policía dio golpes de tolete y puntapiés arrojó mucho gas lacrimógenas con el fin de desalojar el lugar. Entre las víctimas se encuentran Marco León Siza fue golpeado en la nariz.

El día sábado 4 de diciembre a las 10h00, alrededor de 12 oficiales del GOE ingresaron al sector del evento argumentando que tenían orden de suspenderlo, minutos después llegó también un funcionario de la Intendencia portando una orden de suspensión de la autorización otorgada anteriormente aduciendo que en los dos eventos anteriores habían existido disturbios y daños a la moral.

Una hora después llegó al lugar el Intendente quien constató, que el espectáculo se desarrollaba con tranquilidad y no existía dicha violación a la moral. Gracias a su presencia, la de la Concejala Margarita Carranco y la Jefa de Seguridad Ciudadana del MQ, Lorena Vinueza, se llegó a acuerdo de llevar a cabo el evento hasta las 21H00. Todos constataron que el espectáculo concluyó a las 21h00 sin incidentes.

El caso fue denunciado ante las autoridades policiales, pero nunca se obtuvo resultado a pesar de contar con muchas evidencias se ordenó el archivo de la causa.

- Las autoridades disuelven e impiden la realización de marchas, se convierten en un obstáculo al ejercicio de este derecho.

La comunidad de Intag, una parroquia del Cantón Cotacachi de la provincia de Imbabura que desde hace varios años atrás se resiste a la actividad minera para la explotación de oro, en el mes de julio del 2006 decidió realizar una gran marcha en la ciudad de Quito a fin de evidenciar su situación y exigir de las autoridades acciones que garanticen su derecho a la tierra.

Cuando CEDHU tramitó el permiso para la realización de la marcha fue a la empresa de Transporte del Municipio de Quito, EMSAT, la misma que al conocer la magnitud de la marcha y la ruta propuesta, informó que en la ciudad de Quito no se puede interrumpir el tránsito vehicular, motivo por el cual se concedió el permiso para la realización de la marcha en dos calles pequeñas y no conocidas; una calle donde está la empresa que pretende explotar y otra donde se encuentra la embajada de Canadá país de nacionalidad de la empresa. Esta decisión fue ratificada por el Intendente General de Policía quien nunca opinó sobre el recorrido.

Los términos de este permiso disolvieron la gran manifestación. La gente que viajó hasta Quito, decidió realizar la marcha al margen de este permiso, llegando incluso al Ministerio de Energía y Minas. En este caso no hubo represión, pero la gente estuvo en riesgo. De hecho la marcha no se habría existido si se cumple los términos del permiso.

CONCLUSIONES.

El derecho de asociación se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico de manera dispersa pero con todas las trabas burocráticas es capaz de surtir efecto para garantizar el derecho de asociación.

El derecho de reunión es un derecho poco considerado y el más vulnerado, por los requisitos y las trabas que entre el Municipio y el Intendente General de

Policía se han creado. Este derecho no ha sido considerado en toda su importancia y magnitud.