

**Mandato de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación**

Ref.: OL ECU 4/2025

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

14 de agosto de 2025

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, de conformidad con la resolución 50/17 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con la presentación y **estudio del Proyecto de “Ley orgánica para el control de flujos irregulares de capitales”**. El proyecto de ley propuesto podría restringir de manera indebida los derechos a la privacidad, la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica, la libertad de asociación y a la participación protegidos por los artículos 17, 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

En este sentido, me permito enviar la presente comunicación con el propósito de analizar las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la relación entre el PIDCP, ratificado por Ecuador en 1969, y la Declaración Universal de Derechos Humanos con el citado proyecto de ley.

*Análisis de la exposición de motivos y proceso legislativo*

El 4 de agosto de 2025, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa, remitió a la Asamblea Nacional el Proyecto de “Ley orgánica para el control de flujos irregulares de capitales”. El proyecto de ley fue presentado con mensaje de urgencia en materia económica, lo que implica que la Asamblea tiene un máximo de 30 días para tramitarlo. El proyecto de ley se encuentra en estudio en la Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

En su exposición de motivos, el proyecto de ley indica que el país ha tenido una exposición a flujos irregulares de capital, directa o indirectamente, tanto en el sector público como el privado, que representa “una seria amenaza a la estabilidad económica y fiscal del país; afectando directamente la equidad financiera del Ecuador”. Adicionalmente, con referencia a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), indica que la “opacidad en sus operaciones puede ser un caldo de cultivo para el lavado de activos, la financiación del terrorismo o la evasión fiscal, desviando recursos que deberían destinarse al bienestar social”. Por lo tanto, infiere que la integridad, transparencia, rendición de cuentas y adecuado cumplimiento tributario de actores sociales es un mecanismo óptimo para eliminar dichos riesgos. Sin embargo:

1. El proyecto de ley no explica de forma clara y sustentada el impacto diferencial en la estabilidad económica y fiscal del país de la supuesta exposición de OSC a flujos irregulares de capitales, o su relación con

casos de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, que justifiquen la adopción de una ley específica sobre el control de dichos flujos centrada casi exclusivamente en el sector de la sociedad civil.

2. El proyecto se fundamenta en afirmaciones de carácter hipotético y carece de un sustento técnico suficiente, al no incorporar, por ejemplo, un estudio específico y detallado de caracterización de los riesgos potenciales asociados a la participación de actores de la sociedad civil en conductas ilícitas. Incluso bajo la premisa – no demostrada – de que dichas organizaciones pudieran ser utilizadas, “consciente o inconscientemente”, para fines ilícitos, el texto no ofrece elementos empíricos ni metodológicos que respalden tal afirmación. Si bien en múltiples disposiciones se alude a la necesidad de implementar un esquema de vigilancia y cumplimiento basado en riesgos, no se especifica en ningún apartado quién lo realizará, con qué procedimiento, criterios, periodicidad o estándares técnicos, lo que genera un vacío sustancial en la operatividad y seguridad jurídica de la norma.
3. El proyecto de ley no incluye disposiciones aplicables sobre otros actores del sector privado del Ecuador que también reciben fondos de diversas fuentes (nacionales e internacionales) y realizan transferencias a beneficiarios por lo que, conforme al razonamiento planteado en la exposición de motivos, estos actores también serían vulnerables a ser utilizados para fines ilícitos, y sin embargo no se establecen normas específicas para ellos.
4. El proyecto de ley no logra demostrar de qué manera el incremento de la transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento tributario de todo el sector social, sin una definición clara de tipologías y niveles de riesgos, eliminaría los supuestos riesgos generales existentes.

Por otro lado, como fue mencionado anteriormente, el proyecto de ley está siendo tramitado con carácter de urgencia en materia económica, conforme con lo establecido por el artículo 140 de la Constitución. La propia exposición de motivos señala que, según lo indicado por la Corte Constitucional ([Dictamen 1-23-UE/23, par. 79](#)) “una norma de estas características debe responder a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata por parte del Estado”, exigiendo el cumplimiento de tres requisitos: la existencia de circunstancias apremiantes, conexidad plausible y efectos económicos inmediatos correlativos.

Ahora bien, la exposición de motivos no demuestra de manera suficiente el cumplimiento de los requerimientos establecidos. Como se desarrollará en el siguiente apartado, buscar que el sector social incremente su transparencia es un objetivo loable. Sin embargo, en la exposición:

- i) No hay evidencia suficiente de cuál es el riesgo real que justificaría el apremio en la decisión legislativa. Los flujos económicos ilícitos se mencionan como un supuesto, sin que se demuestre la existencia y dimensión real del problema, o si está tratando de avanzar en procesos de prevención. Si fuera el último caso, la decisión entonces no sería

apremiante.

- ii) Considerando que la descripción del problema carece de precisión (lo que implica que las circunstancias fácticas no se encuentran debidamente determinadas), la conexidad plausible entre el supuesto problema y las medidas propuestas resulta igualmente difusa. La ausencia de información consolidada respecto de los montos de recursos administrados por el sector y de los riesgos reales asociados impide establecer con certeza la existencia de un problema de “fuga de capitales, evasión fiscal o desvío de recursos”. Mucho menos permite concluir que las medidas previstas en el proyecto de ley constituyan el instrumento idóneo para abordar tales supuestos. Adicionalmente, inclusive si existiera en efecto una concentración inequitativa de fondos entre las distintas OSC o un “desequilibrio en la distribución de recursos económicos internacionales” entre ellas, ello configuraría un asunto interno del sector que podría ser atendido por múltiples vías alternativas, para las cuales las medidas contempladas en el proyecto de ley resultarían ineficaces.
- iii) Por último, teniendo en cuenta que ni el requisito de circunstancias apremiantes ni el de conexidad plausible son satisfechos, la inmediatez no se comprueba.

Por otro lado, aunque el proyecto de ley se anuncia como una ‘Ley orgánica para el control de flujos irregulares de capitales’, sus contenidos distan de incluir provisiones comprensivas para dicho objeto, y se establece en la práctica en una serie de disposiciones que mezclan de forma confusa y no suficientemente relacionadas medidas de: i) control y fiscalización de organizaciones sin ánimo de lucro, y ii) reformas generales de un número amplio de leyes que están relacionadas con un grupo mucho más amplio y diverso de actores<sup>1</sup>.

Es relevante señalar que la forma en que se plantea la supuesta necesidad de adoptar la norma genera un proceso de estigmatización grave y potencialmente lesivo contra las asociaciones a las que se refiere el proyecto de ley/exposición de motivos (“sociedades, fundaciones, corporaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias y demás entidades sin fines de lucro”). Particular preocupación suscita el hecho de que la exposición de motivos indique que el proyecto de ley se enmarca en el Eje Social, Objetivo 3, política 3.2 del Plan Nacional de Desarrollo, orientada a “contrarrestar las economías criminales fortaleciendo las acciones de investigación, persecución y control de la delincuencia organizada (...) apoyando la consolidación y sostenibilidad del sistema económico.” Así mismo, muy diversos artículos del texto del proyecto de ley infieren una posible relación entre la acción de las OSC y fenómenos como la corrupción, el desvío de recursos, la malversación de fondos, el lavado de activos, financiamiento del crimen organizado y del terrorismo.

---

<sup>1</sup> Incluyendo la: i) Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, ii) la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, iii) la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de otros Delitos.

Tal vinculación podría inducir, de manera implícita, a asociar a la sociedad civil organizada con la comisión de delitos propios de la criminalidad organizada, sin que exista evidencia fáctica o jurídica que sustente tal aseveración, lo cual resulta no solo infundado, sino también falaz y contrario a los principios de presunción de inocencia, buena fe y no discriminación.

Esta relatoría ha identificado como una de las tendencias globales que afectan la libertad de reunión y asociación, el uso de narrativas que estigmatizan la acción de la sociedad civil y los movimientos sociales, destruyendo su reputación y deslegitimándolas frente a la sociedad. Los gobiernos deben evitar cualquier acción que cree un ambiente hostil para el ejercicio de la libertad de reunión y de asociación, incluyendo asociar de forma genérica el trabajo de las OSC y otras asociaciones con el terrorismo, el lavado de activos, procesos de desestabilización nacional, comportamientos no éticos o inmorales, entre otros. Narrativas hostiles contra organizaciones de la sociedad civil “crean restricciones indebidas y obstaculizan el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (...). También contribuyen a la violencia y la represión a gran escala contra la sociedad civil y las personas activistas, negando en la práctica estas libertades y socavando su esencia” (A/79/263).

Preocupa, además, el desconocimiento que se muestra sobre las asociaciones informales o que operan sin registro, infiriendo, por ejemplo, que la informalidad es una “tentación de operar en la sombra”. La decisión de muchas asociaciones de operar sin registro (garantizado por el artículo 36 de la ley orgánica de participación ciudadana) responde a múltiples razones relacionadas con decisiones propias de las asociaciones (incluyendo no considerarlo necesario según el alcance y periodicidad de sus actividades), o con factores de contexto (complejidad procedimental y costos asociados). Ninguna de ellas per se implica un deseo de escusarse en la informalidad para generar opacidad de sus acciones, mucho menos para hacer ilícitos. La exposición de motivos no presenta pruebas suficientes de que los riesgos de exposición a flujos irregulares de capital dependan de que las asociaciones sean formales o informales. Procesos estigmatizadores pueden afectar de forma mayor a asociaciones de base y pequeñas porque cuentan con menos capacidad para contrarrestar los impactos negativos de la estigmatización.

Adicionalmente, es importante recordar que las libertades garantizadas para las asociaciones, incluyendo la libertad de buscar, recibir y administrar recursos, se deben garantizar para todas las asociaciones, independientemente si estas están o no registradas (A/HRC/23/39 Paras. 82 (b), (c), (d); y A/HRC/50/23 Paras. 64 (a) y (d)).

Por último, a pesar de que el documento es claro al indicar que el enfoque principal del proyecto de ley son las organizaciones de la sociedad civil, en la exposición de motivos se incluyen aspectos asociados con flujos empresariales que no coinciden con el sector social.

#### *Aspectos positivos a resaltar*

Es muy positivo que la exposición de motivos reconozca la importancia de la sociedad civil para el desarrollo social, económico y ambiental del país, como complemento a las acciones gubernamentales en todos los niveles, en áreas tan amplias

como “la provisión de servicios, la defensa de derechos y la promoción de políticas públicas”.

También es positivo que el documento incluya información de caracterización del sector que proviene del sector mismo. Sin embargo, esto no reemplaza la necesidad de que el Estado avance en una caracterización detallada que permita a su vez una identificación clara de los riesgos diferenciales entre la gran diversidad de asociaciones que existen en el país.

Por otro lado, resulta imprescindible reconocer de manera expresa que el objetivo de incrementar la transparencia en el sector social, de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y de “promover una cultura organizacional basada en principios éticos, gestión responsable, participación inclusiva y transparencia”, constituye, sin lugar a duda, una meta legítima y encomiable, susceptible de contribuir al fortalecimiento del sector y de sus organizaciones. Para esto, sin duda, la promoción de ejercicios de transparencia activa, así como la adopción de sistemas de integridad en el sector, han sido identificados como buenas prácticas para avanzar en dicho objetivo.

No obstante, impulsar dicho propósito en el marco de una justificación imprecisa y estigmatizante, vinculada a la lucha contra la criminalidad, no solo ocasiona un debilitamiento grave del sector y desvía la atención del Estado respecto de acciones más pertinentes en otros ámbitos o frente a actores con mayor nivel de riesgo, sino que también incide de manera negativa en el goce y ejercicio de derechos fundamentales, tales como la libertad de asociación y otros derechos conexos, entre ellos la libertad de reunión, expresión, opinión y participación. Cabe destacar que, al tratarse de un derecho habilitante, la restricción de la libertad de asociación limita la posibilidad de ejercer y exigir otros derechos, configurándose así una afectación grave al sistema integral de garantías de derechos humanos.

El derecho internacional de los derechos humanos contempla objetivos legítimos que los Estados pueden perseguir para garantizar la transparencia en el manejo de fondos a nivel internacional por parte de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esos objetivos legítimos deben ser necesarios y proporcionales, asegurando que no restrinjan indebidamente los derechos humanos que permiten un entorno propicio para el desenvolvimiento y el funcionamiento eficaz de la sociedad civil en el país.

Además, tal como lo han indicado la relatoría de Naciones Unidas para la Libertad de Reunión y Asociación (A/HRC/53/38/Add.4), el Comité Jurídico Interamericano (CJI/RES. 282 (CII-O/23) corr. 1, principio 3), el Grupo de Acción Financiera Internacional-GAFI (actualización de la Recomendación núm. 8), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>2</sup>, los diversos mecanismos de

---

<sup>2</sup> En declaración conjunta con la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Comisionado Relator para los Defensores de Derechos Humanos de la CIDH, el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos y punto focal sobre represalias en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), el Representante de Indonesia ante la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN (AICHR), y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH).  
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/2024-09-13-statement-sr-foaa.pdf>

protección cualquier medida, de cualquier orden, que impacte de alguna manera al sector de la sociedad civil debe ser consultada de forma amplia, en procesos participativos amplios, genuinos y que reconozcan la diversidad del sector.

*Estándares internacionales de derechos humanos relevantes y su relación con consideraciones específicas problemáticas del proyecto de ley*

El Comité Jurídico Interamericano, en la Declaración de Principios Interamericanos sobre creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro (CJI/RES. 282 (CII-O/23) corr. 1) indica que “el ejercicio de la libertad de asociación comprende el derecho de participar en la creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro; los procedimientos de creación y registro serán sencillos, oportunos, claros y no discriminatorios ni discrecionales; las entidades civiles sin fines de lucro tienen la libertad de buscar, solicitar, obtener y utilizar financiamiento para el logro de sus objetivos sociales, tanto de fuentes públicas como privadas, nacionales o extranjeras; las sanciones impuestas por los Estados sólo se aplicarán en circunstancias limitadas y previamente establecidas por ley, serán progresivas, necesarias y estrictamente proporcionales, por causales razonables, motivadas y probadas dentro de un proceso judicial, con todas las garantías de debido proceso” (principios 1, 5, 6, 7 y 11).

Los artículos 1 y 2 establecen los objetos y ámbitos de aplicación y la finalidad de la ley. Ya fueron comentadas las dudas de esta relatoría sobre la relación entre el problema al que quiere atender el proyecto de ley y la respuesta normativa que se quiere promover con “especial atención” a las OSC.

Es importante mencionar sobre estos dos artículos que una ley tan específica (para el control de flujos irregulares de capitales) se pretenda aplicar a un grupo tan amplio y diverso de asociaciones (“organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y demás entidades sin fines de lucro, nacionales o extranjeras”) genera alerta por el impacto diferencial desproporcionado que podría tener sobre algunas asociaciones, incluyendo las informales, generalmente pequeñas y de base.

En general, el proyecto de ley carece de una comprensión real del sector de las OSC, al no identificar la diversidad inherente al sector que está compuesto por asociaciones de diversas naturalezas, alcances, tamaños y tipos de acciones. Esto, que sería el punto de partida básico e indispensable para realizar esquemas de vigilancia y cumplimiento basados en riesgos, parece ausente en el texto, a pesar de ser una recomendación constante por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Las medidas de ‘talla única’ son desalentadas, entre otras cosas, porque generan efectos de enfriamiento o desincentivación que afectan de forma grave a la libertad de asociación.

Los estándares regionales y globales de protección del derecho a la libertad de asociación son claros al indicar que las regulaciones y posibles restricciones al derecho deben respetar los principios de necesidad y proporcionalidad. Para cumplir la condición de necesidad, las autoridades deben demostrar que la restricción puede ser realmente eficaz para lograr el objetivo legítimo y ser el medio menos intrusivo entre los que podrían lograr el objetivo deseado. El Estado también debe probar que la medida

es necesaria para evitar una amenaza real y no hipotética a una de las causales de prescripción, como la seguridad nacional o el orden público (A/HRC/23/39, párr. 23). Al evaluar la proporcionalidad de una restricción impuesta a las asociaciones, los Estados deben examinar si la medida es excesivamente gravosa y si la naturaleza y la gravedad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento son proporcionales a la gravedad de la infracción. Las restricciones no deben menoscabar la esencia del derecho o tener por objeto desalentar y producir un efecto paralizador que impida su disfrute (A/HRC/50/23, párr. 14)<sup>3</sup>.

El artículo 14, así como la sección de disposiciones transitorias, establecen un proceso de registro obligatorio en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS) como requisito indispensable para que las asociaciones puedan operar, lo que implica, en la práctica, un procedimiento de re-registro para las organizaciones ya existentes. No obstante, el proyecto de ley omite detallar aspectos esenciales de dicho procedimiento, tales como las etapas del trámite, los plazos de respuesta, los criterios de evaluación y aprobación, así como los mecanismos de garantía del debido proceso, incluido el derecho a impugnar en caso de denegatoria.

Adicionalmente, se fija un plazo transitorio máximo de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigor de la ley para que las organizaciones cumplan con este requisito, término que, a todas luces, resulta insuficiente. Adicionalmente, el que una asociación pueda perder su personería jurídica por no hacer el re-registro resulta una medida desproporcionada e innecesaria, además de discriminatoria para entidades pequeñas con menor capacidad administrativa e institucional.

Otras medidas del proyecto de ley que generarían una presión indebida en el sector además de un impacto desproporcionado en organizaciones pequeñas y de base son las de designar un “responsable Institucional de Cumplimiento” (artículo 1) y de implementación de Sistemas de Integridad Institucionales a los seis meses de la adopción de la norma (medidas transitorias).

La relatoría para la libertad de asociación y reunión pacífica ha indicado que las obligaciones de los Estados deben implementarse de manera no discriminatoria, con especial atención a los derechos y necesidades de las personas de grupos o poblaciones con mayor riesgo de sufrir discriminación y marginación.

Por su parte, el proyecto de ley incluye algunas provisiones asociadas a la presentación de informes en el artículo 12. Aunque sin duda la presentación de informes es importante para la transparencia del sector, es indispensable que los procesos de reporte sean claros, sencillos y no onerosos, para que no afecten de forma desproporcionada a organizaciones pequeñas y de base, y para que no desincentiven el ejercicio del derecho de asociación.

Los requisitos de presentación de informes no deben imponer cargas excesivas o costosas a las asociaciones. Todos los requisitos de presentación de informes deben

---

<sup>3</sup> Para mayor referencia sobre los principios de necesidad y proporcionalidad consultar: i) Korneenko et al. v. Belarus – Human Rights Committee (com. núm. 1274/2004, decisión sobre el fondo, 31 oct. 2006), ii) López Lone y otros v. Honduras – Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sent., 5 oct. 2015), iii) A. Keun-Tae Kim v. Republic of Korea- Human Rights Committee (com. núm. 574/1994)

diseñarse de manera que protejan los derechos de los donantes, beneficiarios y personal de las asociaciones. Exigirles que divulguen públicamente información financiera constituye una grave restricción a la libertad de asociación. (A/HRC/50/23, párr. 23).

El proyecto de ley incluye diversas disposiciones asociadas a la libertad de buscar, recibir y usar recursos por parte de las OSC incluyendo lo dispuesto en el artículo 5.a, que indica que “el uso indebido o desvío de los recursos económicos respecto a sus fines declarados” se constituye una infracción; y en el artículo 7, infiere que se entendería como un uso indebido de fondos transacciones que no estén alineadas con los objetivos declarados de la organización.

El derecho y las normas internacionales de derechos humanos reconocen ampliamente la libertad de acceder a recursos como parte del derecho a la libertad de asociación. El artículo 22 del PIDCP protege todas las actividades de una asociación, incluidas las actividades dirigidas a acceder a recursos o financiación, sujetas a restricciones compatibles con el artículo 22. Esto incluye la libertad de buscar, recibir y utilizar recursos de personas físicas y jurídicas, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales, sin autorización previa u otros impedimentos indebidos, incluidos individuos, asociaciones, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil, gobiernos extranjeros y agencias de ayuda, el sector privado, las Naciones Unidas y otras entidades. En consecuencia, las limitaciones indebidas a la libertad de las asociaciones para el acceso y uso de la financiación violan las obligaciones de los Estados en virtud del artículo 22 del PIDCP (A/HCR/53/38/Add.4, párr. 11).

Todas las restricciones al acceso y uso de financiamiento por las organizaciones de la sociedad civil deben establecerse por ley, ser necesarias en una sociedad democrática y ser proporcionales al interés que se protege y aplicarse en función de las circunstancias de cada caso. En ese sentido, cualquier restricción motivada por preocupaciones en torno a la seguridad nacional, el terrorismo, el blanqueo de capitales u otras cuestiones, debe evaluarse su legalidad, necesidad y proporcionalidad por un órgano competente independiente. Las restricciones indebidas a la financiación constituyen una vulneración del derecho a la libertad de asociación (A/HRC/32/20, párr. 72).

En el marco de la comprensión general del derecho a la libertad de asociación, se reconoce la facultad de las organizaciones para definir libremente los fines y objetivos específicos de su actuación, contando con un margen significativo de flexibilidad en la planeación y ejecución de sus actividades, así como en la asignación y uso de los recursos destinados a las mismas. Esta flexibilidad resulta particularmente relevante ante la necesidad de responder a coyunturas o situaciones sobrevinientes que demanden ajustes respecto de las líneas de acción previamente establecidas.

En este contexto, el empleo de expresiones imprecisas como “uso indebido” o “desvío de recursos” es especialmente problemático, en la medida en que su interpretación queda sujeta a la discrecionalidad de la autoridad encargada del monitoreo. Sin un conocimiento técnico suficiente o una comprensión adecuada de la misión institucional de la organización, tal discrecionalidad podría derivar en la imposición de sanciones indebidas a asociaciones que, en criterio de la autoridad, no estarían empleando los fondos de forma “adecuada”, pese a que su utilización se ajuste a los fines legítimos de la entidad y a decisiones de sus órganos de gobierno y

administración.

Por su parte, resultan particularmente problemáticas las modificaciones establecidas a la ley orgánica de participación ciudadana, que establece disposiciones asociadas con sanciones extremas, incluyendo la disolución y revocación de la personería jurídica de una asociación.

Preocupan particularmente las referencias imprecisas que el texto contempla como posibles causales para la disolución de una asociación, tales como el incurrir en actividades que atenten “contra los derechos fundamentales de las personas, el orden público o la seguridad del Estado.” La utilización de fórmulas tan vagas y abiertas constituye un riesgo significativo, en la medida en que habilita márgenes amplios de interpretación y, por ende, abre la puerta a la aplicación arbitraria de sanciones, en contravención de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica.

La relatora especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha indicado en múltiples ocasiones que “la suspensión y la disolución involuntaria de una asociación constituyen las restricciones más severas a la libertad de asociación. Por consiguiente, solo deberían ser posibles cuando exista un peligro claro e inminente que dé lugar a una violación flagrante de la legislación nacional, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Deben ser estrictamente proporcionales al fin legítimo perseguido y utilizarse únicamente cuando medidas menos severas resulten insuficientes” (A/HRC/20/27, párr. 75).

Para finalizar, el proyecto de ley, en su disposición reformativa segunda, establece que, en el caso de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como de los pueblos afroecuatoriano y montubio, “se respetarán y fortalecerán sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley.” Cabe recordar que la Constitución de 1998 supeditaba el ejercicio de derechos al cumplimiento de la ley; sin embargo, la Constitución de 2008 eliminó esta restricción, consolidando el reconocimiento de la naturaleza plurinacional del Estado ecuatoriano y estableciendo la interculturalidad como principio rector de la relación entre el Estado y los pueblos y nacionalidades. En este sentido, la aprobación del proyecto impondría a pueblos y nacionalidades indígenas las mismas obligaciones previstas para otras organizaciones de la sociedad civil, desconociendo su autonomía, sus estructuras propias de organización y su derecho al autogobierno, lo cual podría contravenir el marco constitucional vigente y los estándares internacionales de protección de los derechos colectivos.

La relatoría también ha indicado que los estados deben asegurarse de que las sanciones por incumplimiento de las obligaciones legales sean proporcionales a la supuesta irregularidad. Además, procedimientos como inspecciones y auditorías reforzadas y sanciones como suspensiones, disolución o cierre de una asociación sólo pueden imponerse como último recurso y previa orden judicial.

## *Conclusiones y recomendaciones*

A la luz de los análisis incluidos en páginas anteriores, urjo al Gobierno de Su Excelencia a reexaminar el proyecto de ley mencionado en el marco de una discusión pública, plural y multisectorial que incorpore a los actores de la sociedad civil directamente afectados, a fin de considerar la necesidad de adoptar un nuevo marco legal, y en caso de ser necesario, desarrollar una norma que facilite el desarrollo de sus actividades, en un contexto de transparencia y legalidad, valorando al aporte que efectúan a la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho y el sistema democrático.

Recomiendo específicamente que se elimine el llamado de urgencia económica y que el proyecto de ley sea discutido en proceso legislativo regular, que permita un debate amplio y diverso por parte de las diferentes fuerzas políticas del país, incluyendo a la sociedad civil misma. Por lo tanto, recomiendo la realización de un proceso de consultas de carácter nacional, articulando mecanismos presenciales y virtuales, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la participación significativa, efectiva e inclusiva de las organizaciones de la sociedad civil. Este proceso deberá permitir la identificación precisa de los aspectos que requieran fortalecimiento en el marco jurídico aplicable, así como la evaluación técnica y objetiva de los riesgos inherentes al sector. Con base en los resultados obtenidos, en observancia del principio de necesidad, se podría avanzar en la redacción, discusión y monitoreo de las disposiciones legislativas o reglamentarias que resulten pertinentes.

Adicionalmente, el estudio del proyecto de ley se inscribe dentro de una serie de reformas legales impulsadas por el Gobierno Nacional, entre las que se encuentran la Ley Orgánica de Inteligencia y la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional. Si bien dichas reformas, ya aprobadas, no constituyen el objeto principal de la presente comunicación, resulta pertinente advertir que algunas de sus disposiciones, en articulación con las previstas en el proyecto de ley analizado, podrían generar restricciones adicionales y sustantivas al ejercicio de los derechos de libertad de asociación y de reunión.

Particularmente, generan preocupación las normas relativas a la identificación, determinación y clasificación de “blancos de alto valor de inteligencia”; las facultades para requerir información a las operadoras de servicios de telecomunicaciones; las definiciones sobre “agrupación estructurada y de violencia controlada contra el Estado, la población y bienes civiles”; así como la identificación de “bienes que se presumen como objetivos militares”. Estas disposiciones, interpretadas y aplicadas de forma amplia o discrecional, en alineación con las disposiciones del proyecto de ley analizado, podrían comprometer seriamente las garantías propias del ejercicio legítimo de la protesta y de la acción colectiva pacífica.

Quedo a disposición para brindar una mayor asistencia técnica respecto a la temática abordada en la presente comunicación.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las informaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecida de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las observaciones arriba mencionadas.
2. Sírvase presentar los sustentos técnicos sobre los cuales se justifica el mensaje de urgencia económica del proyecto de ley, en los términos de los comentarios incluidos en la presente comunicación.
3. Sírvase explicar de forma detallada cómo el proyecto de ley, así como las otras reformas recientes sobre inteligencia y “solidaridad nacional”, en conjunto son compatibles con las obligaciones del Gobierno de su Excelencia bajo el derecho internacional de derechos humanos y los estándares detallados anteriormente, como los artículos 2, 17 y 22 del PIDCP; y cómo el Gobierno de Su Excelencia remediaría las posibles inconsistencias del proyecto de ley con los estándares internacionales de derechos humanos.
4. Sírvase explicar cómo se compagina el contenido del proyecto de ley con los procedimientos ya existentes en la legislación y normativa ecuatoriana para la transparencia, rendición de cuentas y supervisión de obligaciones (incluyendo el decreto ejecutivo 193).
5. Sírvanse proporcionar cualquier información sobre las etapas restantes del proceso legislativo con respecto al proyecto de ley, incluido el plan de su Gobierno para consultar con la sociedad civil y las personas y grupos interesados.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación