

Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

**CASOS No. 56-09-IN y acumulados**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN  
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EXPIDE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte acepta parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas dentro de los casos acumulados y declara la inconstitucionalidad de las frases “*o las buenas costumbres*” del artículo 567 y “*o los intereses, o no corresponden al objeto de su institución*” del artículo 577 del Código Civil y la inconstitucionalidad de los artículos 19.1, 19.2 y 19.4, de la frase “*y este Reglamento*” del artículo 21 y de la frase “*y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes*” del artículo 31 del decreto ejecutivo No. 193 de 23 de octubre de 2017.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 03 de septiembre de 2009, el señor Delfín Tenesaca, presidente de la Confederación del Movimiento Indígena del Chimborazo (COMICH), y la señora Sara Sayay, presidenta de la Corporación de Organizaciones de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colta (COMCIC), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 4, 5, 7, 9, 26 literal c, 29 último párrafo, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 982 de 25 de marzo de 2008, publicado en el Registro Oficial 311 de 08 de abril del 2008, y el artículo 11 del decreto Ejecutivo No. 3054 publicado en el Registro Oficial No. 660 de 11 de septiembre de 2002. El 01 de octubre de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0056-09-IN. El 03 de marzo de 2010, se realizó la audiencia pública.

2. El 23 de abril de 2010, la señora María Cecilia de los Ángeles Chérrez, presidenta de la organización Acción Ecológica, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 565, 567, y 577 del Código Civil, los artículos 13, 23 y 24 del decreto Ejecutivo No. 3054, los artículos 7 y 27 del decreto ejecutivo No. 982 publicado en el Registro Oficial No. 311 de 8 de abril de 2008 y los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial No. 004 publicado en el Registro Oficial No. 582 de 4 de mayo de 2009. El 01 de diciembre de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0018-10-IN.

3. El 18 de julio de 2013, las señoras Magali Margoth Orellana Marquinez, Lourdes

Licenia Tibán Guala y el señor César Umaginga Guamán, que a la fecha de la demanda eran asambleístas nacionales, presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 3, 5, 16, 26 y 41 del decreto ejecutivo No. 16 publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 19 de 20 de junio de 2013 (en adelante “decreto ejecutivo No. 16”). El 23 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0016-13-IN.

4. El 08 de agosto de 2013, el señor Carlos Ranulfo Pérez Guartambel, entonces presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador - ECUARUNARI, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 16. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0019-13-IN.

5. El 09 de agosto de 2013, los señores Mauricio Martín Alarcón Salvador y María Dolores Miño Buitrón presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 16 del 2013. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0020-13-IN.

6. El 03 de diciembre de 2013, el señor Carlos Fernando Castellanos Ballesteros, presidente de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (CUCOMITAE), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3, 5, 6.1, 7.2, 7.3, 7.6, 7.10, 9.5, 9.6, 9.8, 12, 16, 26.2, 26.4, 26.7, 28 y 47 y las Disposiciones Transitorias Sexta y Séptima del decreto ejecutivo No. 16. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0025-13-IN.

7. El 13 de julio de 2017, el señor Carlos Ranulfo Pérez Guartambel, presidente de la ECUARUNARI, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 739 publicado en el Registro Oficial No. 570 de 21 de agosto de 2015. El 08 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 38-17-IN, y dispuso la acumulación al caso 16-13-IN.

8. En los casos acumulados se recibieron escritos de *amicus curiae* por parte del director nacional de protección de derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo, la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y la organización social Acción Ecológica.

9. El 08 de septiembre de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso la acumulación de las causas 18-10-IN, 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN y 25-13-IN, a la causa 56-09-IN y acumuladas. El 27 de septiembre de 2017, el Pleno de la Corte

Constitucional dispuso la acumulación de la causa 38-17-IN a la causa 56-09-IN y acumuladas.

**10.** El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados los nuevos jueces constitucionales. El 14 de febrero de 2019, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa 56-09-IN y acumuladas al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

**11.** El 31 de marzo de 2021, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que los legitimados activos y pasivos presenten un informe actualizado sobre si los fundamentos de la demanda persisten o si las normas impugnadas generaron efectos ultractivos.

**12.** El 05 de enero de 2021, la Segunda Sala de Sustanciación según las reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, conoció y aprobó el proyecto de sentencia.

## **II. Disposiciones acusadas como inconstitucionales**

### **Caso No. 56-09-IN**

**13.** Los accionantes acusaron la inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 5, 7, 9, 26 literal c, 29 último párrafo, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 982 publicado en el Registro Oficial 311 de 08 de abril del 2008 y el artículo 11 del decreto ejecutivo No. 3054 publicado en el Registro Oficial No. 660 de 11 de septiembre de 2002, que disponían:

***Decreto ejecutivo No. 982 (...)** Art. 2.- Sustitúyase el artículo 4, por el siguiente texto: “Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4.000 dólares de los Estados Unidos de América en una cuenta de integración de capital. En igual forma, las corporaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 dólares de los Estados Unidos de América.”.*

*Art. 4.- En el artículo 6, añádase el numeral que tendrá el siguiente texto: “6.11 Mecanismos de elección, duración y alternabilidad de la directiva.”.*

*Art. 5.- En el artículo 7 añádase el siguiente inciso: “Una vez otorgada la personalidad jurídica, todas las organizaciones deberán obtener el Registro Único para las Organizaciones de la Sociedad Civil.”.*

*Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y,”.*

*Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX EVALUACION Y CONTROL Art. 26.- Las fundaciones o corporaciones están sujetas a los siguientes controles: (...) c) Control tributario a cargo del Servicio de Rentas Internas (...) Art. 29.- (...) El Registro Único de Organizaciones de la Sociedad*

*Civil tendrá carácter público, se organizará en forma electrónica, con acceso a través de la WEB, y difundirá públicamente toda la información que recabe.*

*Art. 30.- Las fundaciones y corporaciones que por cualquier concepto reciban recursos públicos, deberán contar previamente con la correspondiente acreditación para desarrollar sus actividades, la misma que será conferida por el Ministerio del ramo. La acreditación es el cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios y administrativos que por cada actividad establezcan los Ministerios respectivos. Art. 31.- Para obtener la acreditación las fundaciones y corporaciones deberán proporcionar la siguiente información al Ministerio del ramo: a) Población atendida; b) Ámbito geográfico de intervención; c) Costos de actividades; d) Fuentes de financiamiento; e) Experiencia profesional de sus directivos; f) Años de experiencia en actividades a ser desarrolladas o similares; g) Indicadores de eficiencia, eficacia y calidad; y, h) Designación del titular de la auditoría. La acreditación tendrá una vigencia de cuatro años, luego de lo cual la organización deberá volver a acreditarse, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto. Las fundaciones o corporaciones a las que se refiere este capítulo, deberán presentar anualmente informe de actividades, reportes financieros e informes de auditoría a la entidad que le otorgó la acreditación.”.*

*Decreto ejecutivo No. 3054 (...) Art. 11 Los distintos ministerios quedan facultados para requerir a las corporaciones y fundaciones bajo cuyo control se encuentren, que presenten a su consideración las actas de asambleas, informes económicos y memorias aprobadas, y toda clase de informes que se refieran a sus actividades, exceptuando aquella documentación protegida por la Ley de Propiedad Intelectual.*

#### **Caso No. 18-10-IN**

**14.** La accionante demandó la inconstitucionalidad de los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil, los artículos 13, 23 y 24 del decreto ejecutivo No. 3054, los artículos 7 y 27 del decreto ejecutivo No. 982 publicado en el Registro Oficial No. 311 de 8 de abril de 2008 y los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial No. 004 publicado en el Registro Oficial No. 582 de 4 de mayo de 2009, que señalan:

*Código Civil (...) 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.*

*Art. 567.- Las ordenanzas o estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres. Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles.*

*Art. 577 Las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento. Pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución.*

*Decreto ejecutivo No. 3054 (...) Art. 13.- Son causales de disolución de las organizaciones constituidas bajo este régimen, a más de las establecidas en el Estatuto Social, las siguientes: a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización; b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, c) Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en el artículo 1 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.*

*Art. 23.- Las Organizaciones no Gubernamentales ONGs del exterior no podrán realizar actividades incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten contra la seguridad y la paz pública. El personal del exterior de dichas organizaciones autorizado para trabajar en el país y sus familiares no podrán efectuar labores lucrativas y/o proselitistas distintas de las acordadas en el respectivo convenio suscrito. Sin embargo, si los cónyuges de dicho personal, desearan trabajar en el Ecuador, deberán cambiar su visado a la categoría migratoria 12 - VI y cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios exigidos para dicha actividad.*

*Art. 24.- Si la ONG Extranjera no cumpliere con las disposiciones de este capítulo, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador. Tal resolución será comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la respectiva ONG Extranjera.*

*Decreto ejecutivo No. 982 (...) Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, (...)”*

*Art. 27.- Para los fines de control antes descritos, las fundaciones o corporaciones están obligadas a proporcionar las actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas, o cualquier otra información que se refieran a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública a los distintos ministerios y organismos de control y regulación, asimismo tendrán la obligación de facilitar el acceso a los funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas.*

*Acuerdo Ministerial No. 004 (...) Art. 3.- Control.- El control referido en el Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, a cargo de los ministerios, se efectuará sobre la base de los siguientes criterios: Cada Ministerio en general establecerá un sistema de control estadístico y aleatorio consistente con la naturaleza y número de organizaciones a su cargo, con el propósito de verificar los requerimientos del artículo 26 literal a) del reglamento antes citado, pudiendo para ello, según el caso, aplicar lo dispuesto en el artículo 27 del reglamento en referencia. Sin perjuicio de la instrucción general que antecede, los ministerios exigirán y verificarán que las organizaciones, cuyos ingresos anuales, según la declaración de impuesto a la renta del año inmediato anterior, superen los cien mil (100,000.00) dólares de los Estados Unidos de América, presenten un informe anual de labores en el formato establecido para el efecto, debidamente suscrito por su representante legal. Si de acuerdo con los resultados del control, los ministerios comprobaren que una organización de la sociedad civil no tiene sus documentos*



*constitutivos, directiva o nómina de socios en regla o está incumpliendo su objeto y fines, procederá a notificarla con los resultados del control concediéndole un plazo no superior a los quince días para su remediación. El plazo podrá ampliarse a pedido de la organización por un periodo adicional de quince días. Vencido el plazo concedido y de persistir los incumplimientos, se considerará que la organización esta incurso en causal de disolución.*

*Art. 4.- Disolución.- Los ministerios para disolver una organización por las causales establecidas en el artículo 13 del Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, procederá según las reglas del debido proceso, para ello notificará previamente a la organización con la decisión de disolución haciéndole conocer documentadamente las causas, concediéndole un plazo de quince días para que conteste, con la respuesta, el Ministerio con sustento en informes técnico y legal, según el caso, dispondrá el archivo del expediente o expedirá el acto administrativo que declare la disolución. Con la disolución se dispondrá la exclusión del Registro.*

#### **Casos No. 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN y 25-13-IN**

**15.** En estos casos, los accionantes demandaron de forma general la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No. 16, aunque refirieron sus argumentos en contra de los artículos 1 y 51, de forma relevante. El decreto impugnado disponía:

*Decreto ejecutivo No. 16 (...) Artículo 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad (...)*

*Artículo 51.- Promoción de la personalidad jurídica. El Estado a través de las instituciones competentes, impulsará, promoverá y fomentará la obtención de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales, observando las disposiciones del presente Reglamento. Las organizaciones que no cuenten con personalidad jurídica, no podrán manejar ni administrar recursos públicos...*

#### **Caso No. 38-17-IN**

**16.** El accionante demandó la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No. 739 de publicado en el Registro Oficial No. 570 de 21 de agosto de 2015, que disponía:

*Art. 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto homologar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales y ciudadanas, por parte de las instituciones del Estado competentes, así como establecer requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad*

(...)

*Art. 47.- Promoción de la personalidad jurídica. El Estado a través de las instituciones competentes, impulsará, promoverá y fomentará la obtención de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales, observando las disposiciones del presente Reglamento. Las organizaciones que no cuenten con personalidad jurídica, no podrán manejar ni administrar recursos públicos...*

### **III. Fundamentación y pretensiones**

#### **Caso No. 56-09-IN**

##### **a) Por parte de los accionantes**

**17.** Los accionantes señalan esencialmente que las disposiciones acusadas resultan contrarias a los artículos 11.2, 66.13, 71 numerales 1 y 3 y 82 de la Constitución, además del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque: i) no toman en cuenta la realidad económica y la pobreza y exigen a las organizaciones sociales un patrimonio mínimo de USD 400,00, ii) ignoran la brecha digital y el acceso a tecnologías, especialmente de organizaciones sociales campesinas e indígenas, al establecer un registro obligatorio a través de internet, iii) contrarían la igualdad material al obligar a organizaciones campesinas a sujetarse a controles del Servicio de Rentas Internas (SRI), iv) violan la libertad de asociación al exigir la alternancia de las directivas de las organizaciones sociales, v) otorgan competencias inconstitucionales a los Ministerios, al poder emitir regulaciones y disolver las organizaciones sociales y vi) crean sanciones no establecidas en la ley y, por ello, vulneran la seguridad jurídica.

**18.** En consecuencia, a través de una interpretación modulativa, solicitan que se declare la inconstitucionalidad e ineficacia de los artículos 2, 5, 9, 26.c, 29, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 982 y del artículo 2 del decreto ejecutivo No. 1389 (Registro Oficial No. 454 de 27 de octubre de 2008), específicamente para aquellas organizaciones campesinas e indígenas. También solicitan que se declaren como inconstitucionales los artículos 4 y 7 del decreto ejecutivo No. 982 y el artículo 11 del decreto ejecutivo No. 3054.

##### **b) Por parte de las entidades demandadas**

**19.** Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, manifiesta: i) toda persona jurídica debe acreditar determinada capacidad económica que facilite el ejercicio de sus actividades, ii) el monto de USD \$ 400,00 no es un obstáculo para la formación de nuevas fundaciones o corporaciones, iii) en el país existen servicios que garantizan el acceso a internet, por lo que requerir un registro electrónico para las organizaciones sociales no es inconstitucional, iv) el artículo 577 del Código Civil ya establece que las organizaciones sociales pueden ser disueltas si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado. La normativa demandada únicamente reitera lo referido en el Código Civil, v) el artículo 300 de la Constitución señala que el régimen tributario se guía por el principio de generalidad, por lo que no es procedente que las

organizaciones sociales evadan controles tributarios por parte del SRI, vi) de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Régimen Tributario Interno, los ingresos de instituciones privadas sin fines de lucro se encuentran exonerados del impuesto a la renta, vii) los recursos públicos que emplean las entidades debe ser sujetos de control. Con estas razones, solicita que se deseche la demanda.

**20.** Néstor Arboleda Terán, delegado de la Procuraduría General del Estado (PGE), señala que la normativa demandada: i) únicamente busca mejorar la actividad de las organizaciones sociales y someterlas a un control más riguroso, ii) antepone el bien común al interés particular, iii) exige un patrimonio mínimo de USD \$ 400,00, salvaguardando el cumplimiento de su fin social, iv) no contraviene, sino que complementa atribuciones establecidas en el Código Civil, v) vela porque las organizaciones sociales no comprometan la seguridad o los intereses del Estado y vi) mejora la alternancia en las directivas de las organizaciones sociales. Por ello, solicita que se deseche la demanda.

**21.** Jeannette Sánchez Zurita, Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, indica: i) los artículos demandados no vulneran el derecho constitucional a la libertad de asociación, sino que lo regulan, ii) en el país existen servicios de acceso a internet, por lo que no se ha vulnerado el acceso a las organizaciones sociales, iii) la normativa establece regulaciones y control a la gestión y cumplimiento de los objetivos de las organizaciones sociales, iv) el régimen tributario no hace excepciones aplicables a las organizaciones sociales y v) el Estado tiene derecho a requerir ciertas condiciones para la creación y funcionamiento de las organizaciones sociales.

**22.** Doris Soliz Carrión, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, manifiesta: i) los accionantes carecen de legitimación para plantear la acción de inconstitucionalidad, ii) el Presidente de la República, según el artículo 147 numerales 5 y 13 de la Constitución, puede expedir reglamentos necesarios para la aplicación de leyes y la dirección de la administración pública, iii) no son las entidades las que tienen que mantener el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC), sino es la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y iv) la normativa garantiza que las organizaciones sociales sean democráticas y no perennicen a sus dirigentes. Con estos antecedentes solicita que se declare la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

### ***Caso No. 18-10-IN***

#### **a) Por parte de la accionante**

**23.** La accionante señala que las disposiciones demandadas resultan contrarias a los artículos 3, 9, 11.1.2.4.8, 14, 16, 18, 20, 23, 33, 61, 66.5.6.8.13.23.27.29, 71, 76, 82, 83, 85, 96, 98, 275, 276, 277, 395, 417 y 424 de la Constitución. En relación con los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil, los artículos 7 y 27 del decreto ejecutivo No. 982, los artículos del 13, 23 y 24 del decreto ejecutivo No. 3054 y el artículo 4 de



Acuerdo Ministerial de 2009, manifiesta que son inconstitucionales porque: i) la existencia de las organizaciones sociales depende exclusivamente del ejecutivo, ii) establecen criterios abiertos, como el orden público, las buenas costumbres o la denuncia de terceros, para la disolución de las organizaciones sociales, iii) no prevén procedimientos expresos de apelación de la negativa del registro, iv) tienden a censurar los objetivos y fines legítimos de las organizaciones no gubernamentales, v) socavan las garantías jurisdiccionales de las organizaciones sociales, especialmente de aquellas que defienden derechos humanos, vi) son regresivos y afectan la seguridad jurídica, al establecer criterios tan abstractos de disolución de organizaciones sociales y vii) impiden el control social de las políticas del Ejecutivo. En relación con el artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 4, advierte que este establece un plazo muy corto, de 15 días, para contestar las observaciones que realicen a los Ministerios sobre la disolución de organizaciones sociales. También indica que la legalidad de las ONGs debería presumirse.

**b) Por parte de las entidades demandadas**

**24.** Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, señala que: i) los artículos 565 y 577 del Código Civil permiten que el Estado, a través de sus órganos competentes, garantice el respeto a las organizaciones legalmente constituidas y no impiden que las organizaciones impugnen las negativas de inscripción tanto en sede administrativa como judicial, ii) el artículo 567 del Código Civil busca que los objetivos de las organizaciones sociales estén acordes con el orden público y el ordenamiento jurídico, iii) los artículos 13, 23 y 24 del decreto ejecutivo garantizan que las organizaciones sociales cumplan con los objetivos para los que fueron creadas, iv) los artículos 7 y 27 del Decreto Ejecutivo No. 982 repiten el artículo 567 del Código Civil y garantizan el cumplimiento por parte de organizaciones sociales de las medidas que dispongan entidades de control. Agrega que los accionantes no han demostrado una oposición frente a las disposiciones constitucionales alegadas.

**25.** Martha Escobar Koziel, delegada del Procurador General del Estado, sostiene: i) el Estado tiene el pleno derecho de regular el origen, funcionamiento y extinción de organizaciones privadas, ii) las organizaciones sociales tienen la obligación de acatar regulaciones reglamentarias expedidas por el presidente de la República, iii) el control y registro de organizaciones sociales no afecta derechos constitucionales. Por ello, solicita desechar la demanda.

**26.** Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional, señala: i) la accionante no manifiesta con claridad los presuntos vicios de constitucionalidad de la ley, ii) la Corte debe aplicar los principios de “*proconstitucionalidad (sic) de la ley*” y de “*correspondencia y armonía*” y desechar la demanda.

**27.** Jeannette Sánchez Zurita, Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, indica que el Acuerdo Ministerial No. 4, en sus artículos demandados: i) únicamente contiene trámites para estandarizar los procedimientos establecidos en los Decretos Ejecutivos

demandados y ii) no desarrolla nueva regulación para el control y disolución de organizaciones sociales. Con estos fundamentos, solicita que se rechace la demanda.

**c) Amicus curiae**

**28.** Patricio Benalcázar Alarcón, director nacional de protección de derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo, señala que el contenido de los Decretos Ejecutivos 3054 de 2002, 982 de 2008 y el Acuerdo Ministerial No. 004 de 2009, es inconstitucional porque: i) dicha normativa debió ser emitida mediante ley orgánica dado que regula el derecho a asociarse, establecido en el artículo 66.13 de la Constitución, ii) las causales de disolución de las organizaciones sociales – particularmente aquellas relativas a la seguridad e intereses del Estado, además de contravenir reiteradamente las disposiciones de los Ministerios y organismos de control y regulación – utilizan un lenguaje difuso y subjetivo, lo cual puede ser interpretado de manera arbitraria y iii) los artículos 28 y 29 del Decreto Ejecutivo 982 vulneran el derecho a la privacidad, al requerir que se publique el nombre de los socios de las organizaciones sociales.

**29.** Sobre los artículos 565, 567 y 577 señala: i) no se adecúan a los estándares constitucionales de protección de la libertad de asociación y ii) contrarían el principio de no interferencia del poder público sobre los derechos de asociación y de reunión. Con estos antecedentes, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

**Caso No. 16-13-IN**

**a) Por parte de los accionantes**

**30.** Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de varios artículos del Decreto Ejecutivo No. 16 y señalan que: i) su artículo 3 elimina la conformación de organizaciones de hecho de la sociedad y violenta el artículo 96 de la Constitución, ii) su artículo 26 numeral 7 restringe la capacidad de las organizaciones sociales de incidir en las decisiones y políticas públicas y el control social porque incluye, como causales de disolución, que las organizaciones sociales se dediquen a actividades de política partidista o a actividades que afecten la paz pública o atenten contra la seguridad interna del Estado. Ello afecta los derechos reconocidos en los artículos 57.1 y 66.11 de la Constitución, iii) su artículo 16 criminaliza la acción social y funcionamiento de las organizaciones sociales, iv) sus artículos 3, 5 y 41 obstaculizan la autodeterminación de las organizaciones sociales e inobservan el Convenio 169 de la OIT.

**b) Por parte de las entidades demandadas**

**31.** Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, manifiesta que el Decreto Ejecutivo No. 16: i) no sería incompatible con los derechos colectivos, sino que regulariza las aspiraciones legítimas de los movimientos indígenas, ii) la normativa

demandada no impide que las organizaciones de hecho se regularicen, iii) previene que otro tipo de organizaciones utilicen los beneficios tributarios de entidades sin fines de lucro, iv) no viola las garantías del debido proceso, puesto que las decisiones administrativas sobre la disolución de organizaciones sociales pueden ser impugnados en sede judicial. Con estos argumentos, solicita que se deseche la demanda.

**32.** Marcos Édison Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, indica: i) el artículo 16 del Decreto Ejecutivo No. 16 se fundamenta en el artículo 147.3 y .5 de la Constitución, ii) esta disposición desarrolla el derecho a asociarse y no contraviene la Constitución. Por ello, solicita que se deseche la demanda.

**c) Amicus curiae**

**33.** Farith Simón Campaña, David Salazar del Pozo y Oriana Jácome Vega, por parte de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, señalan que el Decreto Ejecutivo No. 16: i) vulnera el principio de legalidad (art. 76.3 de la Constitución) pues juzga y sanciona a las organizaciones sociales por actos que no están previstos ni tipificados en una ley, ii) viola el principio de reserva de ley, pues por medio de un decreto no se pueden establecer sanciones y restricciones al derecho de asociación, sino solo mediante ley orgánica, iii) contiene sanciones desproporcionadas, como la prohibición de participación en actividades de política partidista, iv) vulnera el derecho de asociación, al establecer regulación desproporcionada para la inscripción y regulación de las organizaciones sociales, v) contraviene el principio de reserva de ley, al atribuir competencias para la Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

**Caso No. 19-13-IN**

**a) Por parte del accionante**

**34.** El accionante demanda la inconstitucionalidad integral del Decreto Ejecutivo No. 16 y manifiesta: i) el artículo 565 genera que la existencia de las organizaciones sociales dependa únicamente del Ejecutivo y no de la ley, ii) la información entregada por las organizaciones sociales se podría utilizar con fines de persecución política, iii) el artículo 7.10 vulnera la autonomía de las organizaciones sociales, al obligar a aceptar dentro de ellas a cualquier persona, iv) el artículo 12 establece que solo aquellos capaces de contratar pueden constituir organizaciones sociales y, por ello, vulnera la libertad de asociación, iv) el artículo 13, que establece la posibilidad de crear organizaciones con cinco personas, es peligroso para la existencia y funcionamiento de las organizaciones sociales, v) el artículo 17.5 exige contar con patrimonio, lo cual es ajeno a organizaciones de carácter comunitario-social, vi) el artículo 26.7 excluye la posibilidad de que las organizaciones ejerzan sus derechos de participación, vii) se viola el derecho a la consulta en el caso de las organizaciones que pertenecen a pueblos indígenas. Con estos argumentos, solicita también la suspensión provisional de la norma demandada.

**b) Por parte de las entidades accionadas**

**35.** Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, reitera los mismos argumentos señalados dentro de la causa No. 16-13-IN.

**36.** Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, indica esencialmente: i) es constitucional que todas las organizaciones sociales se registren y obtengan un certificado que acredite su existencia, ii) es natural que se cuente con la capacidad civil para contratar a efectos de representatividad de las organizaciones sociales, iii) el establecimiento de un mínimo de cinco integrantes no afecta el funcionamiento de las organizaciones sociales, iv) la esencia y finalidad de la normativa demandada es diferenciar el control social y la participación ciudadana de la participación política, v) la normativa demandada no es una medida legislativa sino, administrativa por lo que no opera la consulta pre legislativa.

**c) Amicus curiae**

**37.** Los representantes de Acción Ecológica indican: i) la disolución de una ONG por motivos de seguridad o los intereses del Estado contraviene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22.2, y la Declaración de Defensores de Derechos Humanos y los artículos 11.1, 11.4, 11.8 y 61 de la Constitución, ii) la causal de disolución de organizaciones sociales por no cumplir con las disposiciones de entidades públicas vulnera la seguridad jurídica, por su ambigüedad, iii) la causal de disolución por incumplimiento de fines sociales fue aplicada de manera arbitraria, iv) el término de 15 días para responder observaciones de las entidades públicas es insuficiente. Con estos argumentos señala que el Decreto Ejecutivo No. 16 es incompatible con la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

**38.** El Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente manifiesta que el Decreto Ejecutivo No. 16: i) restringe el derecho de asociación e inobserva la reserva de ley porque no fue emitido mediante ley orgánica, ii) impone medidas drásticas, como la disolución, sin comprobar que dicha medida es necesaria o que las organizaciones sociales generan un peligro real a la seguridad, iii) establece causales de disolución de organizaciones sociales que pueden ser interpretadas de manera amplia y subjetiva, que ya fueron aplicadas de manera discrecional, iv) restringe la interpretación de organismo de derecho internacional, según las cuales el derecho de asociación debe protegerse incluso si la organización no tiene personalidad jurídica y v) controla indebidamente la facultad de las organizaciones de la sociedad civil para recibir fondos extranjeros. Con estos argumentos solicita que se acepte la acción pública de inconstitucionalidad.

**Caso No. 20-13-IN**

**a) Por parte de los accionantes**

**39.** Los accionantes demandan la inconstitucionalidad integral del Decreto Ejecutivo

No. 16 y señalan que dicha normativa: i) viola el principio de legalidad y de reserva de ley porque establece sanciones no contempladas en la ley, ii) viola el debido proceso y la protección judicial porque no establece la posibilidad de impugnar las decisiones de las autoridades públicas, ni garantiza el derecho a la defensa de las organizaciones sociales, iii) viola el derecho a la libertad de asociación porque establece causales de disolución sumamente ambiguas y obliga a las organizaciones a recibir a cualquier persona entre sus miembros. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad del decreto demandado.

**b) Por parte de las entidades accionadas**

**40.** Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, reitera los mismos argumentos señalados dentro de la causa No. 16-13-IN.

**41.** Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, señala: i) el Decreto Ejecutivo impugnado fue emitido con base en los artículos 147.1, 147.5 y 147.13 de la Constitución y no requería de una ley para su aprobación, ii) es concordante con los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y iii) establece la posibilidad de que las organizaciones sociales presenten acciones administrativas y judiciales a fin de hacer valer sus derechos. Con estos argumentos solicita que se deseche la demanda.

**Caso No. 25-13-IN**

**a) Por parte del accionante**

**42.** El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 5, 6.1, 7.2, 7.3, 7.6, 7.10, 9.5, 9.6, 9.8, 12, 16, 26.2, 26.4, 26.7, 28 y 47 y las Disposiciones Transitorias Sexta y Séptima del Decreto Ejecutivo No. 16 y manifiesta: i) el Estado no debe interferir en las formas de organización social de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, ii) el Decreto vulnera el derecho a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la participación ciudadana, iii) impide la posibilidad de que las organizaciones sociales participen en actividades políticas y iv) viola la autonomía de las organizaciones sociales. Con estos fundamentos solicita que se declare inconstitucional el Decreto demandado.

**b) Por parte de los accionados**

**43.** Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, reitera los mismos argumentos señalados dentro de la causa No. 16-13-IN.

**44.** Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, señala: i) el Decreto Ejecutivo impugnado fue emitido por el presidente de la República con base en los artículos 147.1, 147.5 y 147.13 de la Constitución, ii) desarrolla los mandatos establecidos en los artículos 565 y 577 de la Constitución, iii) desarrolla la



disposición del artículo 36 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que señala que el Estado debe crear un sistema unificado de información de las organizaciones sociales y iv) el Estado, por mandato de la Constitución y la ley, debe ejercer un control de los diferentes tipos de organizaciones sociales. Consecuentemente, solicita que se deseche la demanda.

**Caso No. 38-17-IN**

**a) Por parte del accionante**

**45.** El accionante demanda la inconstitucionalidad integral del Decreto Ejecutivo No. 739 de 2015 y manifiesta que el mismo: i) impone cargas y controles extenuantes a las organizaciones sociales, ii) establece trabas, controles y amenazas inminentes de sanciones y disolución de las organizaciones sociales, iii) irrespeta el principio de reserva de ley, iv) no fue motivado con base en las disposiciones del Código Civil, v) no determina a qué entidad pública le compete el registro de organizaciones sociales, vi) su artículo 7 obliga a las organizaciones a entregar información al gobierno y a ser vigiladas por el mismo, vii) su artículo 7.9 obliga a las organizaciones a recibir como miembro de una organización a cualquier persona, por lo que viola la libertad de asociación, viii) su artículo 37 establece la vigilancia y control de las organizaciones sociales, ix) su artículo 22 establece sanciones desproporcionadas, como la destitución por desacato de disposiciones emanadas por autoridades competentes, la disminución del número mínimo de miembros o el desvío de sus fines y x) irrespeta el derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto demandado.

**b) Por parte de los accionados**

**46.** Johana Pesántez Benítez, delegada de la Presidencia de la República del Ecuador, señala que el Decreto demandado: i) establece derechos para las organizaciones sociales, ii) no establece requisitos para ejercer el derecho a la libertad de asociación, sino que establece requisitos para el otorgamiento de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales para incentivar su regularización, iii) desarrolla la disposición contenida en el artículo 36 de la LOPC, iv) el artículo 22 establece ocho causales de destitución que encuentran base legal en el artículo 328 del Código Orgánico Integral Penal y v) el artículo 22 establece la posibilidad de presentar acciones administrativas y judiciales para hacer valer derechos de las organizaciones sociales. Con estos fundamentos, solicita que se deseche la demanda.

**47.** Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, se limita a solicitar que se rechace la demanda.

**IV. Competencia**

**48.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75, 76 y la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; y, en los artículos 26, 27 y 28 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición.

## **V. Análisis constitucional**

### **Sobre los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil**

**49.** En el caso No. 18-10-IN, se demandó la inconstitucionalidad de los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil.

**50.** La accionante señaló que: (i) el artículo 565 hace depender la existencia de organizaciones sociales únicamente del Ejecutivo y no de la ley (ii) los artículos 567 y 577 establecen criterios de disolución vagos como el orden público, las buenas costumbres o la denuncia de terceros, para la disolución de las organizaciones sociales, por lo que censuran los objetivos y fines legítimos de las organizaciones sociales y vulneran la seguridad jurídica, (iii) el artículo 567 no establece el mecanismo de impugnación frente a negativas de registro de organizaciones sociales.

**51.** Sobre el cargo (i), la accionante sostiene que la aprobación de la existencia de las corporaciones no debería estar a cargo de la Presidencia de la República, sino únicamente de la ley. La Corte observa que la fundamentación no evidencia incompatibilidades entre la Constitución y el artículo impugnado. Más allá de aquello, este organismo no encuentra inconstitucionalidad alguna en esta alegación dado que el artículo 147 de la Constitución establece que las atribuciones y deberes del presidente de la República, además de las establecidas expresamente en la Constitución, se desarrollan en la ley, como precisamente sucede en el caso del artículo 565 del Código Civil. Además, cabe aclarar que la aprobación del presidente únicamente es necesaria para que obtengan personalidad jurídica, no para su existencia. En esta línea, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que, *“se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular”* y el artículo 36 de la referida Ley dispone que solo las *“organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción”*.

**52.** En relación con el cargo (ii), el artículo 66.13 de la Constitución consagra *“el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”*. De igual forma, el artículo 96 de la Constitución a su vez dispone: *“se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas”*.

públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas”. Ello se complementa con lo señalado en el artículo 97 del texto constitucional que señala: “todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir”. La Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH) ha señalado que la libertad de asociación comprende el derecho de las personas de “crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos”<sup>1</sup>, “el derecho de formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 del propio artículo 16 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)]” y “la libertad de toda persona de no ser compelida y obligada a asociarse”.<sup>2</sup>

**53.** En la misma línea, esta Corte ha manifestado que “el contenido del derecho a la libertad de asociación no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros”.<sup>3</sup>

**54.** El derecho de asociación no es absoluto. La CADH, en su artículo 16, establece que la libertad de asociación “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás” y que la Convención 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”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 2001

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021.

<sup>4</sup> Artículo 16 CADH (1969).

55. Que las restricciones a la libertad de asociación estén prescritas en la ley significa que deben estar previstas en una norma jurídica general y pública, “emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.<sup>5</sup> Dicha norma, además, debe ser lo suficientemente precisa para que las personas puedan regular su comportamiento en función de ella.<sup>6</sup>

56. Las restricciones a la libertad de asociación son “necesarias en una sociedad democrática”.<sup>7</sup> En este sentido, es loable o entendible que existan limitaciones bajo fines constitucionales, siempre que estas no sean innecesarias o desproporcionales. Sin embargo, la medida adoptada por el Estado debe ser la menos lesiva de la libertad de asociación y no debe obstruir los valores democráticos del pluralismo, fiscalización a las autoridades públicas y tolerancia.<sup>8</sup> Además, el término “democracia”, en estos casos, alude tanto al respeto a las decisiones adoptadas por la mayoría, como por las minorías, evitando cualquier forma de abuso por parte de las autoridades públicas. Además, como dispone el artículo 96 de la Constitución, se debe anotar que la libertad de asociación fortalece “el poder ciudadano”, en tanto habilita que los ciudadanos, de manera colectiva, incidan en “las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno”.

57. Vale anotar que la libertad de asociación no solo es un derecho en sí mismo, sino también una precondition de la democracia, en tanto “forma parte de la esencia de una sociedad activa y una democracia en funcionamiento”<sup>9</sup> y habilita la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, materializando de tal manera lo señalado en los artículos 96 y 97 de la Constitución.

58. De acuerdo con el bloque de constitucionalidad, el Estado solo puede imponer restricciones a la libertad de asociación si con ello persigue los siguientes objetivos: (i) seguridad nacional, (ii) seguridad y orden público, (iii) salud y moral pública y (iv) la protección de otros derechos.

---

<sup>5</sup> Corte IDH. La expresión «leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, párr. 38.

<sup>6</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General 34, Artículo 19 (libertad de opinión y libertad de expresión). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párr. 25.

<sup>7</sup> Artículo 16.2 de la CADH (1969).

<sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párr. 17.

<sup>9</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani. Documento de las Naciones Unidas A/59/401; párrafos 46-7

**59.** La seguridad nacional alude a la integridad territorial y a la independencia política de un Estado.<sup>10</sup> Según el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral. El artículo 393 de la Carta Fundamental establece que el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación.

**60.** La seguridad y el orden público se refieren de modo general a aquellas normas y medidas que garantizan el funcionamiento pacífico y efectivo de una sociedad democrática. Cabe aclarar que, según el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, el orden público no equivale ni debe asimilarse con los intereses gubernamentales o políticos.<sup>11</sup> Si las autoridades invocan la protección de la seguridad y orden público, no basta con que justifiquen la limitación refiriéndose a una situación de seguridad en general.

**61.** La moral pública, por su parte, “*se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición*”.<sup>12</sup> Las limitaciones a la libertad de asociación relativas a la salud y moral pública siempre deben entenderse en el contexto de la pluralidad democrática, los derechos constitucionales y el principio de no discriminación. Invocar la moral pública en general o la afectación de los derechos de los demás en general no basta tampoco como una justificación para la limitación del derecho a la libertad de asociación.

**62.** En el caso de que se impongan restricciones con base en la protección de otros derechos, se deberá analizar, entre otros elementos, la proporcionalidad de las medidas que intervienen el derecho a la libertad de asociación y los otros derechos en cuestión.

**63.** En función de lo señalado, esta Corte considera que las restricciones a la libertad de asociación: (i) solo pueden establecerse mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, (ii) deben ser necesarias en una sociedad democrática, para conseguir únicamente los siguientes fines: seguridad nacional, seguridad u orden público, protección de la salud o la moral pública y/o protección los derechos y libertades de los demás, (iii) deben ser justificadas de manera concreta por el Estado. No cabe que se invoquen restricciones arbitrarias, genéricas e hipotéticas a la libertad de asociación para obstaculizar las actividades legítimas de las organizaciones sociales, (iv) el Estado

---

<sup>10</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 (libertad de opinión y libertad de expresión). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párr. 33.

<sup>11</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párr. 31.

<sup>12</sup> Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993).



debe demostrar la naturaleza precisa y apremiante que justifica la restricción<sup>13</sup>, (v) deben ser proporcionales y (vi) a mayor intensidad de la restricción a la libertad de asociación, mayor será la necesidad de que las autoridades públicas justifiquen de manera objetiva cuáles son las circunstancias particulares que exigen se limite la libertad de asociación de esa manera.

**64.** Sobre la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución manifiesta que este derecho “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Este organismo también ha señalado que, “*en virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas*”.<sup>14</sup>

**65.** En el caso bajo análisis, el artículo 567 señala que “*las ordenanzas o estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres*”. La accionante ha señalado que dicha norma atenta contra la libertad de asociación y la seguridad jurídica, por la vaguedad de las categorías “*orden público*”, “*leyes*” y “*buenas costumbres*”.

**66.** Sobre la categoría “*buenas costumbres*”, la Corte considera que la misma no equivale a la moral pública, ni se encuentra en los motivos razonables para limitar la libertad de asociación según el artículo 16 de la CADH. Las razones mediante las cuales se puede limitar el derecho a la libertad de asociación están determinadas de manera taxativa en el bloque de constitucionalidad. Entre estas razones no se incluye que las asociaciones comprometan “*las buenas costumbres*”. Adicionalmente, dicha frase inobserva la seguridad jurídica dado que su interpretación es tan abierta que provoca un alto grado de indeterminación al momento de aplicación y, por tanto, se genera la falta de certeza de la norma. El término “*buenas costumbres*” también atiene a la preeminencia por parte de una cultura dominante de lo que puede ser bueno o malo para una sociedad. Es decir, lleva implícito la superioridad de una cultura (la que juzga, en este caso a través de un agente estatal) por sobre las demás, lo cual es incompatible en una sociedad intercultural y plural como la que plantea la Constitución. Por ello, el enunciado normativo “*buenas costumbres*” es incompatible con el derecho a la libertad de asociación establecido en el artículo 66.13 de la Constitución.

**67.** El “*orden público*” y “*las leyes*”, por otra parte, corresponden a aquellas categorías según las cuales caben limitaciones a la libertad de asociación. Estas limitaciones pueden corresponder, por ejemplo, a categorías relacionadas con la constitucionalidad y licitud de las actividades desarrolladas por las organizaciones sociales. El orden público hace además referencia al conjunto de principios jurídicos necesarios para conservar el

<sup>13</sup> Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párr. 7.3.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2152-1 I-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 22

orden social. Sin embargo, se debe anotar que, a efectos de garantizar la seguridad jurídica, la aplicación de las mismas debe observar los parámetros establecidos en el párrafo 63 de esta sentencia.

**68.** Además, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es necesario que estos sistemas de aprobación de estatutos: (i) no otorguen a las autoridades públicas facultades discrecionales, (ii) no se basen en normas vagas o ambiguas, (iii) no impongan requisitos arbitrarios y desproporcionados, (iv) no impidan el acceso a la personalidad jurídica, (v) no obstaculicen la labor de las organizaciones sociales y (vi) sean tramitados de manera expedita.<sup>15</sup> La mera sospecha de que los estatutos de una corporación infringen los fines lícitos de la libertad de asociación no es causa suficiente para denegar la personalidad jurídica a estas formas asociativas. Cabe también señalar que las protecciones constitucionales a la libertad de asociación operan independientemente de si las mismas accedieron o no a la personalidad jurídica.

**69.** Siempre que se interprete las categorías “orden público” y “las leyes”, establecidas en el artículo 567 del Código Civil de acuerdo con lo establecido en los párrafos precedentes, la Corte considera que dichos enunciados, en abstracto, no inobservan el derecho a la seguridad jurídica, ni limitan de manera desproporcionada la libertad de asociación.

**70.** El artículo 577 del Código Civil, por su parte, dispone: “*las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento. Pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución*”. En este caso, la accionante sostiene el mismo cargo expuesto anteriormente respecto de la vaguedad de la categoría “seguridad o los intereses del Estado”.

**71.** Como se señaló previamente, las razones mediante las cuales se puede limitar el derecho a la libertad de asociación están determinadas de manera taxativa en el bloque de constitucionalidad. Entre estas razones no se incluye que las asociaciones comprometan los “*intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución*”. Al respecto, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación han señalado que “*el interés nacional, político o gubernamental no es sinónimo de seguridad nacional o de orden público*”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párr. 172.

<sup>16</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párr. 31.

**72.** En este sentido, la Corte considera que las frases “*o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución*” como causal de disolución involuntaria de las organizaciones sociales es abierta e imprecisa, en tanto deja al arbitrio de quien la interpreta y aplica la determinación de la conducta sancionable. Dichas frases son tan abiertas que provocan una ambigüedad al momento de su aplicación y, por tanto, falta de certeza de la norma. Esta apertura genera una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica.

**73.** La Corte también advierte que la disolución involuntaria es una de las restricciones más gravosas para la libertad de asociación. Debido a su severidad, esta sanción debe ser aplicada como medida de última ratio y siempre que esté prevista en una ley orgánica, en virtud de lo señalado en el artículo 132.1 y 133.2 de la Constitución.<sup>17</sup> La disolución, además, debe ser estrictamente proporcional y se utilizará sólo cuando otras medidas menos severas sean insuficientes. La disolución involuntaria, por ello, tampoco debe aplicarse bajo causales abiertas e imprecisas, sino concretas y bien determinadas en cada caso.

**74.** Con base en lo señalado, la Corte declara la inconstitucionalidad de las frases “*o las buenas costumbres*” del artículo 567 del Código Civil y “*o los intereses, o no corresponden al objeto de su institución*” del artículo 577 del Código Civil, por ser contrarias a los artículos 66.13 y 82 de la Constitución.

**75.** Sobre el cargo (iii), la accionante manifiesta que el artículo 567 del Código Civil “*no desarrolla expresamente el procedimiento de apelación ante la negación del registro*”, es decir, dicha norma vulneraría el derecho a recurrir.

**76.** El artículo 567 del Código Civil dispone: “*Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles*”.

**77.** Sobre el derecho a recurrir, el artículo 76.7.m de la Constitución dispone: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.

**78.** Este organismo ha señalado que “*el derecho a recurrir no es un derecho absoluto y, por consiguiente, es susceptible de ser regulado a partir del principio de libre configuración legislativa (...) es la ley adjetiva especializada la que materializa el*

---

<sup>17</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párr. 75-76.

*derecho a recurrir; en tanto, instituye los distintos medios de impugnación o recursos y las condiciones o requisitos bajo los cuales proceden”.*<sup>18</sup>

**79.** La Corte considera que la disposición bajo análisis no vulnera el derecho a recurrir, pues no establece límite alguno a la posibilidad de impugnar tanto en vía administrativa como judicial, los actos emitidos por el presidente de la República o sus delegados, en materia de libertad de asociación. Por el contrario, como establece el artículo 173 de la Constitución, la Corte recuerda que *“los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”*. Para su impugnación, se debe observar los mecanismos idóneos previstos en sede administrativa, así como en la justicia ordinaria y constitucional.

### **Improcedencia del control por la forma del decreto ejecutivo No. 193 de 2017**

**80.** En los casos acumulados, los accionantes han formulado diversos argumentos respecto al presunto incumplimiento del principio de reserva de ley y el principio de legalidad, al emitir los decretos ejecutivos No. 3054 (R.O. de 11 de septiembre de 2002), 982 (RO. de 08 de abril de 2008), 16 (R.O. de 20 de junio de 2013) y 739 (RO. de 21 de agosto de 2015), todos ellos ya derogados. A pesar de que se solicitó a los accionantes que actualicen sus argumentos respecto a las normas impugnadas, no se presentaron argumentos expresamente dirigidos a atacar la constitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo No. 193 (R.O. de 27 de octubre de 2017). Consecuentemente, la Corte considera improcedente pronunciarse respecto a la constitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo No. 193 y procede a realizar control material. Además, la Corte hace presente que no procede el control por unidad normativa del decreto 193 de 2017, al tratarse de una alegación de inconstitucionalidad por la forma.

### **Control por el fondo del decreto ejecutivo No. 193 de 2017**

**81.** Como se señaló, en todos los casos acumulados los accionantes han demandado disposiciones que actualmente se encuentran derogadas.<sup>19</sup> La Corte ha manifestado que es procedente realizar control constitucional por el fondo de normas derogadas, solo si las mismas: (i) generan efectos ultractivos o (ii) si existe unidad normativa.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Sentencia No. 61-12-IN/21, de 10 de febrero de 2021.

<sup>19</sup> Los accionantes demandaron la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No. 982 de 2011, del decreto Ejecutivo No. 3054 de 2002, del decreto ejecutivo No. 16 de 2013, del decreto ejecutivo No. 739 de 2015. Todos estos decretos han sido derogados por el decreto ejecutivo No. 193 de 2017, que hoy en día se encuentra vigente.

<sup>20</sup> De acuerdo con el artículo 76.8 de la LOGJCC, *“cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”*. El artículo 76.9, por su parte, establece *“se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la*

**82.** Si bien la Corte solicitó a los legitimados activos y pasivos informar si se produjeron efectos ultractivos, en ningún caso se informó sobre este particular. La Corte tampoco advierte que estos efectos se hayan producido.

**83.** Corresponde, por ello, determinar si existe unidad normativa entre las disposiciones impugnadas que han sido derogadas y el Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017, previo a emitir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas en cada caso.

**84.** Al analizar si existe una posible configuración de unidad normativa, esta Corte verifica que varias de las disposiciones acusadas por el fondo de los decretos ejecutivos derogados se reproducen en el Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017, como se observa en el siguiente cuadro comparativo:

<b>Norma demandada: Decretos Ejecutivos No. 3054 de 2002 y 982 de 2011</b>	<b>Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017</b>
<i>Decreto Ejecutivo No. 982 Art. 2.- Sustitúyase el artículo 4, por el siguiente texto: “Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4.000 dólares de los Estados Unidos de América en una cuenta de integración de capital. En igual forma, las corporaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 dólares de los Estados Unidos de América”.</i>	No reproduce la norma, ni establece un patrimonio mínimo para las fundaciones y corporaciones.
<i>Art. 4.- En el artículo 6, añádase el numeral que tendrá el siguiente texto: “6.11 Mecanismos de elección, duración y alternabilidad de la directiva”.</i>	No reproduce la disposición, ni establece la alternabilidad de las directivas
<i>Art. 5.- En el artículo 7 añádase el siguiente inciso: “Una vez otorgada la personalidad jurídica, todas las organizaciones deberán obtener el Registro Único para las Organizaciones de la Sociedad Civil”.</i>	No reproduce la disposición, ni establece la obligación de obtener el Registro Único para mantener la personalidad jurídica.
<i>Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, ”.</i>	No reproduce la disposición, ni establece la disolución de organizaciones sociales por comprometer la seguridad o intereses del Estado, ni contravenir reiteradamente disposiciones de entidades públicas
<i>Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX</i>	El artículo 31 establece: “Las fundaciones o corporaciones

*cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.* Al respecto, ver la sentencia No. 40-12-IN/19 de 18 de diciembre de 2019.



<p><i>EVALUACION Y CONTROL Art. 26.- Las fundaciones o corporaciones están sujetas a los siguientes controles: (...) c) Control tributario a cargo del Servicio de Rentas Internas (...)</i></p>	<p><i>que operen legalmente en el país, están sujetas a los controles (...) de orden tributario...”.</i></p>
<p><i>Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX EVALUACION Y CONTROL (...) Art. 29.- (...) El Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil tendrá carácter público, se organizará en forma electrónica, con acceso a través de la WEB, y difundirá públicamente toda la información que recabe”.</i></p>	<p>No se reproduce esta disposición.</p>
<p><i>Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX EVALUACION Y CONTROL Art. 30.- Las fundaciones y corporaciones que por cualquier concepto reciban recursos públicos, deberán contar previamente con la correspondiente acreditación para desarrollar sus actividades, la misma que será conferida por el Ministerio del ramo. La acreditación es el cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios y administrativos que por cada actividad establezcan los Ministerios respectivos. Art. 31.- Para obtener la acreditación las fundaciones y corporaciones deberán proporcionar la siguiente información al Ministerio del ramo: a) Población atendida; b) Ámbito geográfico de intervención; c) Costos de actividades; d) Fuentes de financiamiento; e) Experiencia profesional de sus directivos; f) Años de experiencia en actividades a ser desarrolladas o similares; g) Indicadores de eficiencia, eficacia y calidad; y, h) Designación del titular de la auditoría. La acreditación tendrá una vigencia de cuatro años, luego de lo cual la organización deberá volver a acreditarse, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto. Las fundaciones o corporaciones a las que se refiere este capítulo, deberán presentar anualmente informe de actividades, reportes financieros e informes de auditoría a la entidad que le otorgó la acreditación”.</i></p>	<p>No reproduce la disposición, no establece acreditación para desarrollar actividades, ni los requisitos establecidos en la disposición derogada</p>
<p><i><b>Decreto Ejecutivo No. 3054 (...)</b> Art. 11 Los distintos ministerios quedan facultados para requerir a las corporaciones y fundaciones bajo cuyo control se encuentren, que presenten a su consideración las actas de asambleas, informes económicos y memorias aprobadas, y toda clase de informes que se refieran a sus actividades, exceptuando aquella documentación protegida por la Ley de Propiedad Intelectual.</i></p>	<p>No reproduce la norma, ni incluye la obligación de proporcionar actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y otro tipo de información a las carteras de Estado.</p>

Norma demandada: Decretos Ejecutivos No. 3054 de 2002 y 982 de 2008	Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017
<p><i>Decreto Ejecutivo No. 3054. Art. 12.- Para obtener la aprobación de las reformas del estatuto, se presentará una solicitud acompañada de: 12.1 Acta de la Asamblea en la que se resolvió reformar el estatuto, con los nombres, números de documento de identidad y firma de los miembros presentes, debidamente certificada por el Secretario; y, 12.2 Una lista de las reformas al estatuto y, por otro lado, una copia del proyecto del estatuto debidamente codificado. En este trámite será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7 del presente reglamento.</i></p>	<p>El artículo 12.1 dispone: “Sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para aprobar los estatutos de las corporaciones o fundaciones previstas en el Código Civil, el representante de la organización que presente la solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica a la cartera de Estado competente, deberá adjuntar los siguientes documentos, debidamente certificados por el secretario provisional de la organización:</p> <p>1. Acta de la Asamblea General Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores, que contendrá: a) Nombre de la organización; b) Nombres y apellidos completos, nacionalidad y número del documento de identidad de cada uno de los miembros fundadores; c) Voluntad de los miembros fundadores de constituir la misma; d) Fines y objetivos generales que se propone la organización; e) Nómina de la directiva provisional; f) Nombres, apellidos y número del documento de identidad de la persona que se hará responsable de realizar el trámite de legalización de la organización, teléfono, correo electrónico y domicilio donde recibirá notificaciones; g) Estatutos aprobados por la asamblea; y, h) Indicación del lugar en que la organización social, en proceso de aprobación de la personalidad jurídica, tendrá su domicilio, con referencia de la</p>

	<p><i>calle, parroquia, cantón, provincia, número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos”, por lo que reproduce parcialmente la norma y existe unidad normativa.</i></p>
<p><i>Art. 13.- Son causales de disolución de las organizaciones constituidas bajo este régimen, a más de las establecidas en el Estatuto Social, las siguientes: a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización; b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, c) Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en el artículo 1 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</i></p>	<p>El artículo 19 mantiene como causales de disolución “1. <i>Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida;</i> 2. <i>Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento...</i>”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Art. 23.- Las Organizaciones no Gubernamentales ONGs del exterior no podrán realizar actividades incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten contra la seguridad y la paz pública. El personal del exterior de dichas organizaciones autorizado para trabajar en el país y sus familiares no podrán efectuar labores lucrativas y/o proselitistas distintas de las acordadas en el respectivo convenio suscrito. Sin embargo, si los cónyuges de dicho personal, desearan trabajar en el Ecuador, deberán cambiar su visado a la categoría migratoria 12 - VI y cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios exigidos para dicha actividad.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Art. 24.- Si la ONG Extranjera no cumpliere con las disposiciones de este capítulo, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador. Tal resolución será comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la respectiva ONG Extranjera.</i></p>	<p>El artículo 30 establece: “<i>Si la ONG Extranjera no cumpliere con las disposiciones de esta sección, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador</i>”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><b>Decreto Ejecutivo No. 982 (...)</b> <i>Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b)</i></p>	<p>No reproduce la disposición ni establece la disolución de</p>

<p><i>Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, (...)</i></p>	<p>organizaciones sociales por comprometer la seguridad o intereses del Estado, ni contravenir reiteradamente disposiciones de entidades públicas</p>
<p><i>Art. 27.- Para los fines de control antes descritos, las fundaciones o corporaciones están obligadas a proporcionar las actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas, o cualquier otra información que se refieran a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública a los distintos ministerios y organismos de control y regulación, asimismo tendrán la obligación de facilitar el acceso a los funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas.</i></p>	<p>No reproduce la disposición, ni incluye la obligación de proporcionar actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y otro tipo de información a las carteras de Estado.</p>
<p><i>Art. 28.- Las fundaciones o corporaciones que reciban recursos públicos deberán inscribirse en el Registro Único de las Organizaciones de la Sociedad Civil y acreditarse ante las correspondientes instituciones del Estado responsables de los recursos públicos, observando los requisitos que para cada caso establezcan la ley y los reglamentos.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Art. 29.- Sin perjuicio de los registros que lleve cada Ministerio, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana organizará, mantendrá y difundirá el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, en el que se consolidará la información de los registros de los Ministerios.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><b>Acuerdo Ministerial No. 004 (...)</b> <i>Art. 3.- Control.- El control referido en el Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, a cargo de los ministerios, se efectuará sobre la base de los siguientes criterios: Cada Ministerio en general establecerá un sistema de control estadístico y aleatorio consistente con la naturaleza y número de organizaciones a su cargo, con el propósito de verificar los requerimientos del artículo 26 literal a) del reglamento antes citado, pudiendo para ello, según el caso, aplicar lo dispuesto en el artículo 27 del reglamento en referencia. Sin perjuicio de la instrucción general que antecede, los ministerios exigirán y verificarán que las organizaciones, cuyos ingresos anuales, según la declaración de impuesto a la renta del año inmediato anterior, superen los cien mil</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>

*(100,000.00) dólares de los Estados Unidos de América, presenten un informe anual de labores en el formato establecido para el efecto, debidamente suscrito por su representante legal. Si de acuerdo con los resultados del control, los ministerios comprobaren que una organización de la sociedad civil no tiene sus documentos constitutivos, directiva o nómina de socios en regla o está incumpliendo su objeto y fines, procederá a notificarla con los resultados del control concediéndole un plazo no superior a los quince días para su remediación. El plazo podrá ampliarse a pedido de la organización por un periodo adicional de quince días.*

*Vencido el plazo concedido y de persistir los incumplimientos, se considerará que la organización esta incurso en causal de disolución.*

*Art. 4.- Disolución.- Los ministerios para disolver una organización por las causales establecidas en el artículo 13 del Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, procederá según las reglas del debido proceso, para ello notificará previamente a la organización con la decisión de disolución haciéndole conocer documentadamente las causas, concediéndole un plazo de quince días para que conteste, con la respuesta, el Ministerio con sustento en informes técnico y legal, según el caso, dispondrá el archivo del expediente o expedirá el acto administrativo que declare la disolución. Con la disolución se dispondrá la exclusión del Registro.*

<b>Norma demandada: Decreto Ejecutivo No. 16 de 2013</b>	<b>Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017</b>
<i>Art. 1.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad.</i>	El artículo 1 contiene el objeto del Reglamento, pero no reproduce la disposición impugnada.
<i>Art. 2.- Ámbito. El presente Reglamento rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos que, en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización lícita</i>	El artículo 2 contiene el ámbito del Reglamento, pero no reproduce la disposición impugnada.



<p><i>de la sociedad; para las entidades u organismos competentes del Estado para el otorgamiento de personalidad jurídica; para las ONG's extranjeras que realizan actividades en el Ecuador; y para quienes administren documentación, información o promuevan la participación y organización lícita de las organizaciones sociales.</i></p>	
<p><i>Artículo 3.- Definición. Para efectos del presente Reglamento, organizaciones sociales se definen como el conjunto de formas organizativas de la sociedad, a través de las cuales las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, tienen derecho a convocarse para constituirse en una agrupación humana organizada, coordinada y estable, con el propósito de interactuar entre sí y emprender metas y objetivos lícitos para satisfacer necesidades humanas, para el bien común de sus miembros y/o de la sociedad en general, con responsabilidad social y en armonía con la naturaleza, cuya voluntad, se expresa mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros y se regula por normas establecidas para el cumplimiento de sus propósitos</i></p>	<p>El artículo 3 señala la naturaleza de las organizaciones sociales, pero no reproduce la disposición impugnada.</p>
<p><i>Artículo 5.- Tipos de organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: Corporaciones; Fundaciones; Otras formas de organización social nacionales o extranjeras; y, Organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado, que soliciten la incorporación al sistema. Las organizaciones detalladas en los numerales 3 y 4 se incorporarán al sistema con fines de registro</i></p>	<p>El artículo 4 reproduce parcialmente los tipos de organizaciones al señalar: “Art. 4.- Tipos de organizaciones.- Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: 1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Artículo 6. Derechos de las organizaciones sociales.- Sin perjuicio de los derechos garantizados en la Constitución y la Ley, las organizaciones sociales tendrán derecho a: 1. Obtener el certificado de existencia emitido por el RUOS (...) 3. Acceder a través del portal web del SUIOS a la documentación e información pública de su organización y de las demás organizaciones sociales con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley...”</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Artículo 7. Obligaciones de las organizaciones.- Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras disposiciones normativas, las organizaciones sociales</i></p>	<p>Los 6.2 y 6.3 establecen: “Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras</p>

<p>tendrán las siguientes obligaciones: (...) 2. Organizar, sistematizar y conservar todo tipo de documentación e información generada durante su vida organizacional; 3. Entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este Reglamento en forma completa y clara, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social; (...) 6. Registrar, durante el último trimestre de cada año, en el portal del SUIOS, la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior incluyendo la fuente de financiamiento y el avance de los mismos; 7. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aún cuando estas hubieren finalizado; (...) 10. Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional, gremial, ocupacional o profesional específicas, relacionadas directamente con el objeto o la naturaleza y/o los fines de la organización, tienen el interés legítimo de participar en ella. Las organizaciones, que teniendo carácter territorial o siendo únicas en su territorio, no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo a participar en ella”.</p>	<p>disposiciones normativas, las organizaciones sociales tendrán las siguientes obligaciones: (...) 2. Entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social; y, 3. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aun cuando estas hubieren finalizado”, por lo que existe unidad normativa respecto a las dos causales señaladas.</p>
<p>Artículo 9.- <i>Objetivos del sistema. Son objetivos del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales: (...) 5. Administrar y manejar de forma eficaz y eficiente, la documentación e información de las organizaciones sociales, manteniendo la seguridad y confidencialidad, de conformidad con la Constitución y la Ley; 6. Promover procesos de acompañamiento a las organizaciones sociales, para facilitar su reconocimiento, legalización, fortalecimiento, participación en asuntos de interés público, y apoyar la creación de nuevas organizaciones (...) 8. Notificar a los Ministerios respectivos cuando las organizaciones incumplan sus objetivos u obligaciones, incurran en prohibiciones o causales de disolución, a fin de que adopten los correctivos pertinentes.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p>Artículo. 12.- <i>Clases de organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar se encuentran facultadas para constituir corporaciones y fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro, en ejercicio del derecho constitucional de libre</i></p>	<p>El artículo 8 reproduce parcialmente la disposición en el siguiente sentido: “Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar</p>

<p><i>asociación con fines pacíficos...</i></p>	<p><i>se encuentran facultadas para constituir corporaciones y fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación...”, por lo que existe unidad normativa.</i></p>
<p><i>Artículo 13.- Corporaciones. Son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley y el presente Reglamento...</i></p>	<p>El artículo 9 reproduce parcialmente la disposición en el siguiente sentido: “<i>Son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley y el presente Reglamento...</i>”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Artículo 16.- Organizaciones con fines de gestión o control social. Las organizaciones con fines de gestión o control social constituidas por instituciones o funciones del Estado, tales como veedurías ciudadanas, observatorios, etc., deberán observar, en lo que fuere aplicable, las disposiciones de este Reglamento como norma supletoria.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Artículo 17.- Sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para aprobar los estatutos de las corporaciones o fundaciones previstas en el Código Civil, el representante de la organización, presentará la solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica a la cartera de estado competente, a través del portal web del SUIOS, adjuntando digitalmente los siguientes documentos, debidamente certificados por el secretario provisional de la organización: (...) 5. Copia legible certificada del documento o documentos que acrediten el patrimonio de la organización social en numerario, en una cuenta de integración de capital; o en especie, mediante declaración jurada de bienes, de acuerdo con lo siguiente: Las corporaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 (cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de</i></p>	<p>No reproduce la disposición, ni contiene el requisito de patrimonio mínimo.</p>

<p><i>América); Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4.000 (cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América). Las organizaciones sociales conformadas por personas y grupos de atención prioritaria, cuyo objetivo sea la defensa de sus derechos, estarán exentas de acreditar patrimonio.</i></p>	
<p><i>Artículo 26.- Causales de disolución. Son causales de disolución de las organizaciones sociales constituidas bajo este régimen, las siguientes: (...) 2. Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida; (...) 4. Por haberse declarado a la organización como inactiva por parte de la cartera de estado competente y permanecer en este estado por un periodo superior a un año; (...) 7. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o, que afecten la paz pública;</i></p>	<p>El artículo 19 establece: “Causales de disolución.- Son causales de disolución de las organizaciones sociales constituidas bajo este régimen, las siguientes: 1. Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida (...) 4. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral...”, por lo que existe unidad normativa respecto a estas dos disposiciones.</p>
<p><i>Art. 28.- Disolución Controvertida.- Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de la que se evidencie el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causales de disolución. La Cartera de Estado a cargo del registro jurídico de la organización, en la resolución que declare disuelta a la organización, y si el estatuto no contuviere otra disposición, nombrará una comisión liquidadora de entre los socios de la organización disuelta y en proceso de liquidación. Comisión que deberá presentar un informe en el término de 90 días. Los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido las organizaciones sujetas a este Reglamento deberán ser donados a otra entidad sin fines de lucro, una vez producida la respectiva disolución.</i></p>	<p>El artículo 21 dispone: “Disolución por Causal.- Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, una vez demostrado que han incurrido en una o más de las causales de disolución, previstas en la ley y este Reglamento. La cartera de Estado competente que otorgó la personalidad jurídica, notificará a la organización la resolución motivada de disolución, expresando con precisión la o las causales de disolución y sus fundamentos de hecho, dejando a salvo los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Art. 41.- El RUOS. El Subsistema de Registro Único de Organizaciones Sociales RUOS-</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>



<p><i>estará a cargo de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política; tendrá carácter público, se organizará en forma electrónica, con acceso a la web, y difundirá la documentación e información públicas de las organizaciones sociales, a través del RUOS. El SUIOS incluirá e incorporará en el subsistema de registro a todas las organizaciones sociales con finalidad social, independientemente de su origen o situación jurídica</i></p>	
<p><i>Art. 47.- El Subsistema de Acompañamiento a las Organizaciones Sociales constituye un conjunto de mecanismos, instrumentos y procedimientos que deberán implementar las instituciones del Estado para la promoción, participación y fortalecimiento de las organizaciones sociales...</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>SEXTA.- Previo a la inclusión de las organizaciones civiles en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, éstas deberán sustentar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas; y no hallarse incursas en ninguna de las causales de disolución previstas en este Reglamento. Aquellas organizaciones que no hayan obtenido el registro, no podrán operar en el país.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>SÉPTIMA.- Dentro del plazo de 180 días, las organizaciones sociales cuyos estatutos aprobados no contengan procedimientos relacionados con las formas de inclusión y exclusión de miembros; y con el régimen de solución de controversias internas, presentarán la solicitud de reforma del estatuto, a fin de cumplir con este requerimiento. La Cartera de Estado que tenga a cargo el registro, tendrá la obligación de proveer la asesoría técnica correspondiente, en los casos en que ésta sea requerida. Una vez transcurrido este plazo, las organizaciones que no lo hicieren serán declaradas inactivas y se procederá de acuerdo con lo establecido en la Sección VI, del Capítulo II, de este Reglamento.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>

<p><b>Norma demandada: Decreto Ejecutivo No. 739</b></p>	<p><b>Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017</b></p>
<p><i>Art. 7.3. Entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este Reglamento en forma completa y clara, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social;</i></p>	<p>El artículo 6.2 reproduce la disposición</p>
<p><i>Art. 7.9.- Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional,</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>



<p><i>gremial, ocupacional o profesional específicas, relacionadas directamente con el objeto o la naturaleza y/o los fines de la organización, tienen el interés legítimo de participar en ella.</i></p>	
<p><i>Art. 22.3.-Contravenir reiteradamente disposiciones emanadas por las autoridades competentes para otorgamiento de personalidad jurídica o por los entes de control y regulación, de acuerdo con lo previsto en este Decreto;</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Art. 37.- El SUIOS comprende un conjunto articulado de la documentación e información correspondientes a las organizaciones sociales, con el objeto de promover y fortalecer la organización social, la participación ciudadana en los asuntos de interés público, y el acceso a la información, de conformidad con la Constitución y la ley. El SUIOS, estará conformado por los subsistemas de registro y acompañamiento de organizaciones sociales. A fin de garantizar el acceso a la información pública en forma ágil, sencilla y oportuna, el SUIOS mantendrá un sistema informático adecuado y eficaz, en coordinación con las organizaciones sociales y las instituciones competentes del Estado que permita ordenar, sistematizar y acumular la documentación e información relacionadas con las organizaciones sociales.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>

**85.** En este sentido, se verifica la unidad normativa respecto de los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1, 19.1, 19.2, 19.4, 21, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 193, por lo que esta magistratura analizará los argumentos por el fondo elevados en relación a dichos artículos.

**86.** A efectos de sistematizar el análisis y a raíz de los argumentos elevados por los accionantes, la Corte se pronunciará en torno al siguiente problema jurídico: (i) ¿los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1, 19.1, 19.2, 19.4, 21, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 193 son compatibles con el principio de reserva de ley y la libertad de asociación, establecidos en los artículos 66.13 y 132 de la Constitución?

**87.** En la sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados, la Corte Constitucional manifestó que, “una incompatibilidad con el principio de reserva de ley puede ser analizada por la Corte Constitucional como una cuestión de forma o una cuestión de fondo”.<sup>21</sup> En el presente caso, los accionantes han señalado que el decreto ejecutivo No. 193 de 2017, que contiene el “Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales”, regula indebidamente el derecho a la libertad de asociación y reunión, además del acceso al derecho a la personalidad jurídica de las organizaciones sociales. En este sentido, sostienen que, al tratarse de derechos constitucionales, las

<sup>21</sup> Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados, párr. 336.

limitaciones sustantivas al derecho a la libertad de asociación deben constar en una ley orgánica. De allí que la Corte considera que este cargo exige un análisis como parte del control material.

**88.** El principio de reserva de ley está previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.

**89.** Entre otros asuntos y materias, el artículo 133 de la Constitución establece que el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales debe ser regulado únicamente mediante ley orgánica. La Corte ha señalado que la reserva de ley busca “*asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo -la Asamblea Nacional-, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido*”.<sup>22</sup>

**90.** De acuerdo con lo señalado por esta Corte, el principio de reserva de ley implica que “*ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas en el ordenamiento jurídico, como parte de la señalada competencia de configuración o regulación. Lo que constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales*”.<sup>23</sup> En la sentencia No. 38-13-IS, la Corte señaló que “*es la propia Constitución, la que establece una reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, y en atención a ello, se permite que normas inferiores a la ley puedan regularlos, siempre que existan delegación expresa del legislador y sujeción a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales*”.

**91.** Respecto a la libertad de asociación, el artículo 66.13 de la Constitución consagra “*el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”. La Corte reitera las puntualizaciones ya efectuadas al respecto en los párrafos 52 y siguientes de esta sentencia.

**92.** Según lo señalado, es necesario determinar si las normas impugnadas inobservan el principio de reserva de ley orgánica para la regulación de limitaciones sustantivas al derecho a la libertad de asociación.

**93.** El artículo 4 del decreto ejecutivo No. 193 dispone que los tipos de organizaciones sociales son las “*1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras*”. En este sentido, dicha disposición se limita a definir a las corporaciones y fundaciones, reguladas en el artículo 564 del Código Civil, además de las organizaciones sociales reconocidas en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Por ello, la Corte no encuentra que dicha disposición sea

<sup>22</sup> Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, de 05 de mayo de 2021.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.4-19-RC, 21 de agosto de 2019, párr. 38.

incompatible con el principio de reserva de ley. De igual manera, al definir los tipos de organizaciones sociales, la Corte tampoco observa que dicha disposición limite o restrinja indebidamente el derecho a la libertad de asociación.

**94.** El artículo 6 numerales 2 y 3 del decreto ejecutivo No. 193 dispone que, “*sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras disposiciones normativas, las organizaciones sociales tendrán las siguientes obligaciones: (...) 2. Entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social; y, 3. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aun cuando estas hubieren finalizado*”. Según los argumentos de los accionantes, ello es incompatible con el derecho a la reserva de ley y afecta indebidamente la libertad de asociación y la reserva de información de las organizaciones sociales.

**95.** En relación con el artículo 6.2 del decreto bajo análisis, la Corte encuentra que dicha disposición establece la obligación de entregar información a efectos de acceder a la personalidad jurídica, de conformidad con lo que señala el artículo 36 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Además, dicha disposición no establece que la información que las organizaciones sociales proporcionen, definida en el artículo 12 del decreto, será considerada como información pública. Los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública además disponen que el principio de publicidad de la información resulta aplicable a las organizaciones no gubernamentales, a las corporaciones y a las fundaciones “*aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública*”. Además, conforme manda el artículo 36 de la LOPC, cierta información de las organizaciones sociales consta en la página SUIOS, de la Secretaría de Derechos Humanos; entre la información detallada se encuentran documentos originales o escaneados del registro, acuerdo ministerial, acta constitutiva, miembros y estatutos. Por ello, el artículo 6.2 no es incompatible con el principio de reserva de ley, ni afecta, en abstracto, el derecho a la reserva de información de las organizaciones sociales.

**96.** Sobre el artículo 6.3 del decreto ejecutivo, el artículo 96 de la Constitución y el 30 de la LOPC expresamente disponen: “*las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión (...) deberán garantizar (...) la rendición de cuentas*”. Consecuentemente, dicha disposición no es incompatible con el principio de reserva legal y además cuenta con fundamento constitucional.

**97.** Adicionalmente, la obligación de rendir cuentas, que tienen los directivos de estas organizaciones, no debe ser entendida como una restricción de la libertad de asociación ni a la reserva de la información, sino como una garantía de transparencia que fortalece la dinámica asociativa y la democracia interna de las organizaciones sociales. En consecuencia, la anotada disposición no es incompatible ni restringe indebidamente la libertad de asociación.

**98.** El artículo 8 del decreto ejecutivo No. 193 reitera la clasificación de personas jurídicas de derecho privado en corporaciones y fundaciones, según lo regulado en el artículo 564 del Código Civil. Por ello, dicha disposición reglamentaria no inobserva el principio de reserva de ley.

**99.** Por su parte, el artículo 9 del referido decreto define a la corporación<sup>24</sup>, misma que está regulada en los artículos 567 y siguientes del Código Civil. De la lectura del artículo 9 del decreto, la Corte considera que su contenido no contraviene el principio de reserva de ley, en tanto es legítimo que el reglamento defina el concepto de corporación a la luz de lo que ya establece la propia ley. Adicionalmente, el artículo 9 clasifica a las corporaciones en tres grados es meramente “*para fines estadísticos y de clasificación*”. El artículo 96 de la Constitución dispone que, “*las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión*”. El artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana a su vez reconoce que las organizaciones pueden articularse en distintos niveles, como desarrolla el artículo 9 del decreto. De allí que dicha disposición no inobserva el principio de reserva de ley, ni es incompatible con la libertad de asociación.

**100.** El artículo 12.1 del decreto dispone que, “*...el representante de la organización que presente la solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica a la cartera de Estado competente, deberá adjuntar los siguientes documentos, debidamente certificados por el secretario provisional de la organización:*  
*1. Acta de la Asamblea General Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores, que contendrá:* a) Nombre de la organización; b) Nombres y apellidos completos, nacionalidad y número del documento de identidad de cada uno de los miembros fundadores; c) Voluntad de los miembros fundadores de constituir la misma; d) Fines y objetivos generales que se propone la organización; e) Nómina de la directiva provisional; f) Nombres, apellidos y número del documento de identidad de la persona que se hará responsable de realizar el trámite de legalización de la organización, teléfono, correo electrónico y domicilio donde recibirá notificaciones; g) Estatutos aprobados por la asamblea; y, h) Indicación del lugar en que la organización social, en proceso de aprobación de la personalidad jurídica,

---

<sup>24</sup> Dicha disposición señala: “*son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley y el presente Reglamento...*”.

*tendrá su domicilio, con referencia de la calle, parroquia, cantón, provincia, número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos”.*

**101.** Dicha disposición instrumentaliza la potestad del presidente de la República, reconocida en los artículos 565 y 567 del Código Civil, para otorgar personalidad jurídica y aprobar los estatutos de las personas jurídicas de Derecho privado. Adicionalmente, el artículo 36 de la LOPC establece: *“las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos. El registro de las organizaciones sociales se hará bajo el respeto a los principios de libre asociación y autodeterminación. El Estado deberá crear un sistema unificado de información de organizaciones sociales; para tal efecto, las instituciones del sector público implementarán las medidas que fueren necesarias...”*. En efecto, la disposición reglamentaria únicamente desarrolla el contenido de las disposiciones legales señaladas.

**102.** La Corte recalca que los requisitos para el acceso a la personalidad jurídica de las organizaciones sociales no deben basarse en facultades discrecionales de las autoridades públicas, ni en normas ambiguas o vagas, no deben imponer requisitos arbitrarios y desproporcionados, no deben obstaculizar las actividades de las organizaciones sociales, deben ser tramitados de manera expedita y no deben impedir el acceso a la personalidad jurídica. La Corte además destaca que las organizaciones sociales tienen existencia y, por ende, están asistidas por la libertad de asociación antes del registro ante la autoridad pública. Ello, porque lo que su origen está determinado por la voluntad de sus miembros constituyentes y no por la aprobación estatal. Del análisis de la norma impugnada, esta magistratura no observa que los requisitos establecidos en ella impongan cargas excesivas a las organizaciones sociales que deseen acceder a la personalidad jurídica, sino únicamente requisitos procedimentales que permiten al Estado mantener *“un sistema unificado de información de organizaciones sociales”*, como ordena el artículo 36 de la LOPC.

**103.** Por lo señalado, el artículo 12.1 del decreto ejecutivo bajo análisis no resulta incompatible con el principio de reserva de ley, ni con la libertad de asociación.

**104.** El artículo 19 del decreto ejecutivo No. 193 contiene las causales de disolución de una organización social, entre las cuales se encuentran impugnadas las siguientes disposiciones: *“desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida”* (art. 19.1), *“disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento”* (art. 19.2) y *“dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral”* (art. 19.4).

**105.** Como se señaló previamente, la disolución es una de las restricciones más gravosas a la libertad de asociación y, por ello, debe ser aplicada solamente como medida de última ratio, cuando sea estrictamente proporcional y en el entendido de que no existen



otras medidas menos severas. Además, es importante recalcar que las restricciones al derecho a la libertad de asociación deben estar recogidas en leyes de carácter orgánico.

**106.** En relación con la causal contenida en el artículo 19.1 del decreto, esta Corte observa que ninguna ley orgánica establece la posibilidad de disolver organizaciones sociales por “*desviarse de sus fines y objetivos*”. Por el contrario, la libertad de asociación garantiza a las organizaciones sociales la posibilidad de extender el ámbito de sus actividades e integrar fines y objetivos diferentes a aquellos para los cuales fueron originalmente creadas. Estos nuevos fines y objetivos, siempre y cuando sean: (i) actividades lícitas, (ii) no sean contrarias al bien común y (iii) en tanto se incorporen a los estatutos y sean aprobadas por las autoridades competentes conforme los procedimientos determinados en el ordenamiento jurídico, no pueden ser entendidos como causales de disolución de las organizaciones sociales, por cuanto se afectaría de manera indebida la protección otorgada por la libertad de asociación.

**107.** Por otra parte, la posibilidad de disolver una organización social por “*desviarse de sus fines*” inobserva la seguridad jurídica, en tanto su interpretación es tan abierta que provoca vaguedad al momento de su aplicación y, consecuentemente, genera falta de certeza jurídica. De allí que la Corte considera que el artículo 19.1 del decreto ejecutivo No. 193 es inconstitucional al contravenir el principio de reserva de ley y restringir indebidamente el derecho a la libertad de asociación.

**108.** El artículo 19.2 del decreto bajo análisis faculta a las autoridades públicas a sancionar a una organización social con la disolución si se reduce su número de integrantes por debajo del número establecido en el propio Reglamento. El artículo 9 del mencionado decreto a su vez dispone que las corporaciones estarán conformadas “*por un número mínimo de cinco miembros*”, mientras que no se establece un número mínimo para el caso de las fundaciones, ni otras formas de organización social nacionales o extranjeras.

**109.** Al respecto, el artículo 578 del Código Civil únicamente dispone: “*si por muerte u otros accidentes quedan reducidos los miembros de una corporación a tan corto número que no puedan ya cumplirse los objetos para que fue instituida, o si faltan todos ellos, y los estatutos no hubieren previsto el modo de integrarla o renovarla en estos casos, corresponderá a la autoridad que legitimó su establecimiento, dictar la forma en que haya de efectuarse la integración o renovación*”. Sin embargo, dicho Código no establece expresamente la posibilidad de disolver una corporación por la reducción de sus miembros. La LOPC tampoco contiene tal facultad sancionatoria. Por ello, la Corte considera que el artículo 19.2 del decreto ejecutivo No. 193 es incompatible con el principio de reserva legal, consagrado en el artículo 132.1 de la Constitución.

**110.** Ahora bien, la Corte aclara que no resulta inconstitucional que, a través de una norma de rango legal y de carácter orgánico, se regule que la reducción del número mínimo de miembros de una corporación es causal de disolución. Para ser constitucional, dicha causal de disolución debe operar exclusivamente cuando la

organización social, en un tiempo razonable, no proceda a reestablecer nuevos miembros para completar el número mínimo que le permita cumplir sus objetivos.

**111.**El artículo 19.4 del decreto ejecutivo bajo análisis establece como causal de disolución que las organizaciones sociales se dediquen a “*actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral*”. Ni en el Código de la Democracia, la LOPC, ni en otras leyes orgánicas, existe disposición alguna que faculte a las autoridades públicas a imponer la sanción de disolución a aquellas organizaciones sociales que realicen actividades de política partidista. En consecuencia, dicha disposición resulta incompatible con el principio de reserva legal, establecido en el artículo 132.1 de la Constitución.

**112.**Por la vaguedad de la redacción del referido artículo 19.4, tampoco es claro cómo las organizaciones sociales podrían asumir para sí mismas actividades que requieren del cumplimiento de requisitos que según la Constitución y el Código de la Democracia, solo pueden satisfacer las organizaciones políticas. Por ejemplo, al no estar inscritas en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, las organizaciones sociales no podrían presentar candidatos a elección popular (art. 110 CRE y 330.2 del Código de la Democracia), formar una bancada legislativa (art. 330.3 del Código de la Democracia), vigilar procesos electorales (art. 330.5 del Código de la Democracia), recibir asignaciones del fondo partidario permanente (art. 110 CRE), entre otras actividades que son precisamente aquellas reservadas para las organizaciones políticas. El objeto, naturaleza, principios, carácter, funciones, derechos y obligaciones de las organizaciones políticas tienen una regulación específica y distinta a la de las organizaciones sociales, como las corporaciones, fundaciones y otras formas asociativas.

**113.**Tampoco es constitucional que, a través de una disposición abierta e indeterminada, se pretenda limitar el derecho de las organizaciones sociales a participar en los asuntos de interés público y a fiscalizar los actos del poder público (art. 61 numerales 2 y 4 CRE). Por el contrario, es la propia Constitución, en su artículo 96, la que señala que, “*se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno...*”. En la misma línea, el artículo 95 dispone: “*las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano*”.

**114.**En consecuencia, el artículo 19.4 del decreto ejecutivo No. 193 es incompatible con la libertad de asociación, consagrada en el artículo 66.13 de la Constitución.

**115.**El artículo 21 del decreto bajo análisis regula la disolución por causal y establece: “*Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o*

*por denuncia, una vez demostrado que han incurrido en una o más de las causales de disolución, previstas en la ley y este Reglamento. La cartera de Estado competente que otorgó la personalidad jurídica, notificará a la organización la resolución motivada de disolución, expresando con precisión la o las causales de disolución y sus fundamentos de hecho, dejando a salvo los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional”.*

**116.** En principio, dicha disposición instrumentaliza la facultad del presidente de la República para disolver a las corporaciones y fundaciones, establecida en el artículo 577 del Código Civil. Sin embargo, la frase “*y este Reglamento*” de dicha disposición es incompatible con el principio de reserva legal, dado que habilita a las autoridades públicas a imponer la sanción de disolución, con base en causales reglamentarias que no necesariamente están previstas en leyes de carácter orgánico.

**117.** La Corte además considera necesario recalcar que es la autoridad pública a quien le corresponde demostrar que una asociación ha incurrido en una causal de disolución. Si la autoridad competente no rinde prueba alguna que demuestre lo señalado, se vulnera el derecho que consagra el artículo 66.13 de la Constitución.

**118.** Por ello, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase “*y este Reglamento*” del artículo 21 del decreto ejecutivo No. 193, por ser incompatible con el principio de reserva de ley.

**119.** Los artículos 30 y 31 del decreto regulan a las organizaciones no gubernamentales extranjeras que operan en el país y disponen: “*Art. 30.- Si la ONG Extranjera no cumpliera con las disposiciones de esta sección, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador (...) Art. 31.- Las fundaciones o corporaciones que operen legalmente en el país, están sujetas a los controles de funcionamiento, de utilización de recursos públicos, de orden tributario, aduanero, y otros, determinados en las leyes específicas sobre la materia, y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes*”.

**120.** La frase “*y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes*” del artículo 31 del decreto le otorga a las autoridades públicas la facultad de evaluar la consecución del objeto social de las ONGs extranjeras, potestad que no se encuentra reconocida en el Código Civil. Como resulta evidente, el ordenamiento jurídico no faculta a las autoridades competentes a ejercer el control del “*seguimiento de la consecución de su objeto social*”. Por ello, la Corte considera que la referida frase del artículo 31 resulta en una intromisión indebida a la gestión de los objetivos de las ONGs extranjeras, que no está habilitada por ley orgánica alguna. Por ello, dicha disposición inobserva el principio de reserva de ley.

**121.** Adicionalmente, la Corte estima que la expresión “*seguimiento de la consecución*

*de su objeto social*” es abierta y vaga, de modo que se genera una ambigüedad al momento de su aplicación que resulta contraria a la seguridad jurídica y simultáneamente afecta a la libertad de asociación, debido a que una interpretación arbitraria y extensiva de dicho enunciado limitaría indebidamente este último derecho.

**122.** En cuanto al resto del texto de los artículos 30 y 31 del decreto, estas disposiciones reiteran los diversos controles de funcionamiento, ya establecidos en leyes como el Código Civil, Código de Comercio, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (art. 9 y ss.), entre otras, a las que están sujetas las organizaciones no gubernamentales extranjeras que operan en el país. Ello no implica que, a través del presente examen, la Corte avale sin más todos los controles tributarios que pesan sobre las organizaciones sociales. Consecuentemente, la Corte no estima que dichas disposiciones sean incompatibles con el principio de reserva de ley o limiten de manera indebida el derecho a la libertad de asociación.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas dentro de los casos 56-09-IN, 18-10-IN, 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN, 25-13-IN y 38-17-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad de las frases “*o las buenas costumbres*” del artículo 567 del Código Civil y “*o los intereses, o no corresponden al objeto de su institución*” del artículo 577 del Código Civil. De manera que los artículos impugnados se leerán de la siguiente manera:

*Art. 567.- Las ordenanzas o estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público y a las leyes.*

*Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles.*

*Art. 577.- Las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento.*

*Pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad del Estado.*

3. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 19.1, 19.2 y 19.4 y de la frase “*y este Reglamento*” del artículo 21 y la frase “*y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes*” del artículo 31 del decreto ejecutivo No. 193 (R.O. Suplemento 109 de 27 de octubre de 2017).
4. Negar la acción pública de inconstitucionalidad por la forma respecto de los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1 y 30 del decreto ejecutivo No. 193.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**